





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

SEP Sistema de  
Estudios de Posgrado

**Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.**

Nosotros, Maura Gómez Brenes, con cédula de identidad 1-0877-0601, Leonardo Segura Masís, con cédula de identidad 1-0984-0051, Karoll Paola Sancho Oconitrillo, con cédula de identidad 1-1035-0673, en nuestra condición de autores del TFG titulado Análisis del cumplimiento del marco jurídico-operativo en los procedimientos de compras públicas realizados por la sub-áreas de contratación administrativa de la Clínica de Salud Jorge Volio- Área de Salud Belén Flores durante los años del 2013 al 2017.

SI ☒ NO ☐ autorizamos a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado.

Esta Trabajo Final de Graduación será publicada en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Garantizo que este Trabajo Final de Graduación es el original que sirvió para la obtención de mi título, y que no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El mismo cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y se cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

**INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:**

Nombre Completo: Maura Gómez Brenes

Número de Carné B07836 Número de cédula: 1-0877-0601

Correo Electrónico: mauragb@gmail.com

Nombre Completo: Leonardo Segura Masís

Número de Carné: B07838 Número de cédula: 1-0984-0051

Correo Electrónico: lmasiss@ccss.sa.cr

Nombre Completo: Karoll Paola Sancho Oconitrillo

Número de Carné B07841 Número de cédula: 1-1035-0673

Correo Electrónico: karollsancho@yahoo.com

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): Msc. Alejandro Calvo Castillo

Fecha: 29 de agosto del 2019

**FIRMA:**

SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

ESTUDIANTES

MAURA  
GOMEZ  
BRENES  
(FIRMA)

Firmado digitalmente por MAURA GOMEZ BRENES (FIRMA)  
Fecha: 2019.08.13 08:27:51 -06'00'

LEONARDO  
ALBERTO MASIS  
SEGURA (FIRMA)

Firmado digitalmente por LEONARDO ALBERTO MASIS SEGURA (FIRMA)  
Fecha: 2019.09.13 11:52:40 -06'00'

KAROLL PAOLA  
SANCHO  
OCONITRILLO  
(FIRMA)

Firmado digitalmente por KAROLL PAOLA SANCHO OCONITRILLO (FIRMA)  
Fecha: 2019.09.10 13:22:02 -06'00'

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

“ANÁLISIS DE CUMPLIMIENTO DEL MARCO JURÍDICO-OPERATIVO EN LOS  
PROCEDIMIENTOS DE COMPRAS PÚBLICAS REALIZADOS POR LA SUB-  
ÁREA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CLÍNICA DE SALUD  
JORGE VOLIO – ÁREA DE SALUD BELÉN FLORES DURANTE LOS AÑOS 2013  
AL 2017”

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la Comisión  
del Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública, de la  
Universidad de Costa Rica, para optar al grado y título de Maestría Profesional en  
Administración Pública con énfasis en Administración de Contratos Públicos

SUSTENTANTES

Maura Guisella Gómez Brenes

Leonardo Alberto Masís Segura

Karoll Paola Sancho Oconitrillo

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2019

## **Derechos de Propiedad Intelectual**

El Trabajo Final de Graduación bajo la modalidad de Sistema de Posgrado, denominado “Análisis del cumplimiento del marco jurídico-operativo en los procedimientos de compras públicas realizados por la Sub-Área de Contratación Administrativa de la Clínica de Salud Jorge Volio – Área de Salud Belén Flores durante los años del 2013 al 2017”, es propiedad intelectual de Maura Guisella Gómez Brenes, Leonardo Alberto Masís Segura y Karoll Paola Sancho Oconitrillo.

De conformidad con la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos, queda terminantemente prohibida la reproducción, transmisión, grabación, filmación total o parcial de las expresiones contenidas en este informe y sujetas de protección por parte de la Ley previamente indicada, mediante la aplicación de cualquier sistema de reproducción, sin previo permiso escrito de los autores. La violación de esta Ley por parte de cualquier persona física o jurídica será denunciada para la respectiva sanción.

## **Dedicatoria**

A mis padres, por estar conmigo, por enseñarme a crecer y a que si caigo debo levantarme, por apoyarme y guiarme, por ser las bases que me ayudaron a llegar hasta aquí.

El presente trabajo es dedicado a mi hijo y mi familia, quienes han sido parte fundamental de mi vida, ellos son quienes me dieron grandes enseñanzas y los principales protagonistas de este “sueño alcanzado”.

Principalmente, mi hijo Yassuo porque fue el más sacrificado en todo este proceso, ya que el tiempo que tuve que invertir en el transcurso de estudio, así como en el proceso del trabajo final, se reflejó en menos tiempo para dedicarle, por lo tanto, no tengo como agradecer por su cariño y apoyo incondicional y por estar conmigo en todo momento y de una u otra forma me acompaña en todos mis sueños y metas.

Finalmente quiero dedicarles este trabajo a todas las personas que nos han apoyado y han hecho que el trabajo se realice con éxito, en especial a aquellos que nos abrieron las puertas y compartieron sus conocimientos.

**Karoll Sancho O.**

## **Agradecimiento**

Primordialmente doy gracias a Dios por permitirme vivir esta experiencia dentro de la Universidad de Costa Rica. Asimismo, son muchas las personas que han contribuido en el proceso y conclusión de este trabajo. En primer lugar, quiero agradecer a Alejandro Calvo nuestro tutor, en segundo lugar, a Lindsay y Víctor nuestros lectores, quienes en conjunto nos alentaron para que concluyéramos la presente investigación.

Al personal de la Clínica, ya que sin su disposición por recibarnos y permitirnos realizar nuestro trabajo en su Proveeduría, esto no hubiera sido posible.

El desarrollo de este trabajo no lo puedo catalogar como fácil, pero lo que sí puedo hacer, es afirmar que durante todo el tiempo pude disfrutar de cada momento, que cada investigación y proceso en este trabajo plasmado se realizaron con mucha dedicación por cada uno de nosotros, por lo que, de igual manera, agradezco a mis compañeros Maura y Leonardo, quienes con sus esfuerzos, dedicación y conocimientos logramos en unión culminar este proyecto.

**Karoll Sancho O.**

## **Dedicatoria**

A mi mamá por ser mi motivadora principal y la que siempre me ha acompañado y celebrado mis logros. A la memoria de mi papá quien siempre ha inspirado mi vida personal y profesional, y quien me transmitió muchas de las enseñanzas que me han permitido llegar hasta aquí.

A mi familia, amigos y compañero de vida que me han motivado para finalizar esta etapa y alcanzar este grado profesional, por demostrarme su aprecio y compartir mi alegría por las metas alcanzadas.

**Maura Gómez B.**

## **Agradecimiento**

Agradezco a Dios por permitirme cumplir mis metas y sueños.

A todos aquellos que nos acompañaron y colaboraron para poder completar el programa de estudios y el presente trabajo de investigación, especialmente a mis tutores y profesores, compañeros y compañeras de trabajo y a los compañeros de investigación Karol y Leonardo, por todo el esfuerzo y compromiso, y porque los logros compartidos son más valiosos.

**Maura Gómez B.**



## **Dedicatoria**

En primer lugar, lo dedico al Señor, ya que me dio las fuerzas para llegar hasta este punto de mi vida, así como le agradezco a mi familia, ya que el desarrollo personal que he logrado al día de hoy ha sido un esfuerzo conjunto con ellos, a la cual dedico este esfuerzo y victoria al haber concluido satisfactoriamente esta etapa de mi ciclo profesional, por ende, a Cinthya, Jonathan y Joshua, gracias por soportar en ocasiones la ausencia y falta de tiempo necesario. Gracias por su apoyo y respaldo incondicional, Gracias eternas.

**Leonardo Masís S.**

## **Agradecimiento**

Nuevamente debo empezar por agradecer al Señor, el cual me dio la posibilidad y solvencia de llevar a cabo este proceso de aprendizaje, así como a mi familia y amigos, los cuales me alentaron y colaboraron gustosos y felices por el logro personal...A mis compañeros y compañeras de trabajo, a mis tutores y profesores, y por supuesto a Karol y Maura, porque sin ellas, sin su ayuda, compromiso y dedicación, esto no hubiera sido posible de alcanzar, y no estaríamos a las puertas de finalizar con éxito un trabajo conjunto, el cual sirva de satisfacción primeramente personal, así como en el ámbito laboral de nuestra vida, Gracias a todos

**Leonardo Masís S.**

"Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Posgrado en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Administración Pública con énfasis en Administración de Contratos Públicos.

LEONARDO CASTELLON RODRIGUEZ (FIRMA) Firmado digitalmente por LEONARDO CASTELLON RODRIGUEZ (FIRMA)  
Fecha: 2019.10.02 14:39:54 -06'00'

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez  
**Representante del Decano  
Sistema de Estudios de Posgrado**

ALEJANDRO CALVO CASTILLO (FIRMA) Firmado digitalmente por ALEJANDRO CALVO CASTILLO (FIRMA)  
Fecha: 2019.09.30 12:53:48 -06'00'

M.Sc Alejandro Calvo Castillo  
**Profesor Guía**

LINDSAY RODRIGUEZ CUBERO (FIRMA) Firmado digitalmente por LINDSAY RODRIGUEZ CUBERO (FIRMA)  
Fecha: 2019.09.30 09:26:13 -06'00'

M.Sc Lindsay Rodríguez Cubero

**Lectora**  
VICTOR MANUEL GARRO MARTINEZ (FIRMA) Firmado digitalmente por VICTOR MANUEL GARRO MARTINEZ (FIRMA)  
Fecha: 2019.09.29 16:33:41 -06'00'

M.Sc Víctor Garro Martínez  
**Lector**

MARITZA EUGENIA DEL CARMEN ROJAS POVEDA Firmado digitalmente por MARITZA EUGENIA DEL CARMEN ROJAS POVEDA  
Fecha: 2019.09.29 09:36:37 -06'00'

M.Sc Maritza Rojas Poveda  
**Representante del Director  
Programa de Posgrado**

MAURA GOMEZ BRENES (FIRMA) Firmado digitalmente por MAURA GOMEZ BRENES (FIRMA)  
Fecha: 2019.09.30 13:06:15 -06'00'

Maura Guisella Gómez Brenes

**Sustentante**  
LEONARDO ALBERTO MASIS SEGURA (FIRMA) Firmado digitalmente por LEONARDO ALBERTO MASIS SEGURA (FIRMA)  
Fecha: 2019.10.01 11:07:11 -06'00'

Leonardo Alberto Masís Segura

**Sustentante**

KAROLL PAOLA SANCHO OCONITRILLO (FIRMA) Firmado digitalmente por KAROLL PAOLA SANCHO OCONITRILLO (FIRMA)  
Fecha: 2019.09.30 12:58:41 -06'00'

Karoll Paola Sancho Oconitrillo

**Sustentante**

|   |           |
|---|-----------|
| 1.4 ALCANCES .....  | 30        |
| 1.5 BENEFICIOS.....   | 30        |
| 1.6 LIMITACIONES .....  | 30        |
| 1.7 OBJETIVOS .....   | 31        |
| Objetivo general: .....   | 31        |
| Objetivos específicos .....   | 31        |
| <b>CAPÍTULO II .....</b>  | <b>32</b> |
| 2.1 MARCO TEÓRICO.....  | 32        |
| 2.1.1 Nociones preliminares .....   | 32        |
| 2.1.2 Contratación administrativa: Como mandato o garantía constitucional.... | 41        |
| 2.2 MARCO LEGAL .....   | 46        |
| 2.2.1 Constitución Política de Costa Rica. ....                               | 46        |
| 2.2.2 Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento. ....                | 48        |
| 2.2.3 Jurisprudencia de la Sala Constitucional.....                           | 68        |
| 2.2.4 Compras Amigables con el Ambiente. ....                                 | 71        |
| 2.3 MARCO INSTITUCIONAL.....  | 74        |
| <b>CAPÍTULO III .....</b>   | <b>80</b> |
| 3. MARCO METODOLÓGICO .....   | 80        |
| 3.1 Estrategias de la Investigación.....                                      | 81        |
| 3.2 Tipo de Estrategia de Investigación .....                                 | 82        |
| 3.3 Unidad de Estudio .....   | 83        |
| 3.4 Población.....  | 83        |
| 3.5 Muestra .....   | 85        |
| 3.5.1 Diseño Muestral .....   | 88        |

|  |            |
|--|------------|
| 3.6 Recolección de datos .....   | 88         |
| 3.6.1 Instrumentos para la recolección de datos .....  | 89         |
| 3.6.1.1 Entrevistas.....   | 89         |
| 3.6.1.2 Cuestionario .....   | 90         |
| 3.6.1.3 Consulta documental.....   | 91         |
| 3.6.1.4 Observación .....  | 93         |
| 3.7 Fuente de Información.....   | 94         |
| 3.7.1 Primarias .....  | 94         |
| 3.7.2 Secundarias .....  | 95         |
| <b>CAPÍTULO IV.....</b>  | <b>103</b> |
| Análisis de la gestión que se realiza en la Clínica de Salud Jorge Volio – Área de Salud Belén-Flores..... | 103        |
| 4.1 Análisis FODA .....  | 104        |
| 4.2 Análisis del cumplimiento del marco jurídico-operativo en los procedimientos de compras publicas ..... | 108        |
| 4.2.1 Identificación del Expediente.....   | 110        |
| 4.2.2 Requisitos previos de la Contratación .....  | 110        |
| 4.2.3 Solicitud de mercancías para consumo o petición de bienes muebles ..                                 | 111        |
| 4.2.4 El Cartel.....   | 111        |
| 4.2.5 Invitación (Lic. Públicas, Lic. Abreviadas,Compras Escasa Cuantía).....                              | 112        |
| 4.2.6 Recepcion de Ofertas.....  | 113        |
| 4.2.7 Apertura de Ofertas.....   | 113        |
| 4.2.8 estudio de Ofertas .....   | 113        |
| 4.2.9 Recomendación Técnica .....  | 114        |

|   |            |
|---|------------|
| 4.2.10 Adjudicación .....                   | 114        |
| 4.2.11 Orden de Compra o Contrato .....     | 115        |
| 4.2.12 Otros aspectos de verificación ..... | 115        |
| <b>CONCLUSIONES .....</b>                   | <b>130</b> |
| <b>RECOMENDACIONES .....</b>                | <b>17</b>  |
| Anexos N°1 .....                            | 143        |
| Anexos N°2 .....                            | 148        |
| Anexos N°3 .....                            | 157        |
| Anexos N°4 .....                            | 162        |
| Anexos N°5 .....                            | 175        |
| BIBIOGRAFÍA CONSULTADA Y CITADA .....       | 176        |

## **Presentación**

El presente trabajo plantea una revisión de los aspectos conceptuales, normativos y analíticos que deben orientar el proceso de adquisición de bienes y servicios en el Sector Público y su aplicación se evalúa de la experiencia real de una unidad de compras; a efecto de identificar los factores críticos de ejecución, control y posible mejora en la conceptualización, planificación y ejecución de la actividad de compras públicas.

Esta labor se desarrolla con el afán de profundizar en la realidad actual de los procesos de contratación administrativa que se realizan a nivel de una institución compleja como es la Caja Costarricense de Seguro Social, con el fin de identificar elementos que deben ser modificados y oportunidades de mejora que permitan optimizar la gestión.

La visualización que a nivel general y el interés que se han generado recientemente sobre los procesos de compras obedece a los cambios constantes que se han presentado en las instituciones públicas y el (in)cumplimiento de sus fines, así como a la fiscalización institucional y ciudadana, en razón de que los procedimientos para la adquisición de bienes y servicios -que permiten la atención de las necesidades colectivas- han sido sometidos a variaciones e interpretaciones constantes con el fin de hacerlos más eficientes y transparentes. Resulta pertinente tomar en consideración que el éxito de los procesos de compras públicas tiene un papel fundamental en la satisfacción de los usuarios y se refleja directamente en la percepción que tiene la ciudadanía sobre la prestación de los servicios públicos por parte de las instituciones del Estado y del desempeño en general.

El Estado es el encargado de tomar una serie de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas que laboran en el sector público para alcanzar metas colectivas que permitan el mayor bienestar general por lo cual la gestión pública debe enfocarse en la búsqueda, análisis y discusión acerca de la consecución de los fines públicos con mayor eficiencia, eficacia y alto nivel de satisfacción de los ciudadanos, ya que es de suma relevancia en la valoración de la gestión y de las instituciones públicas.

El análisis -a partir del estudio de un caso particular-, fue desarrollado en el Área de Salud de San Joaquín de Flores de Heredia-Clínica Jorge Volio, específicamente en la Sub-Área de Contratación Administrativa, para un examen de los procesos de contratación durante los años del 2013 al 2017, con el fin de obtener un panorama real de la adquisición de bienes y servicios en una entidad pública, considerando además la importancia de la contratación administrativa dentro de los servicios públicos y, en especial, en los servicios de salud.

## **Resumen**

A continuación se presenta el Trabajo Final de Graduación denominado “Análisis de cumplimiento del marco jurídico-operativo en los procedimientos de compras públicas realizados por la sub-área de contratación administrativa de la Clínica de Salud Jorge Volio – área de salud Belén Flores durante los años 2013 al 2017”, el cual busca plantear una revisión de los aspectos conceptuales, normativos y analíticos que deben orientar el proceso de adquisición de bienes y servicios en el Sector Público y su aplicación se evalúa de la experiencia real de una unidad de compras; a efecto de identificar los factores críticos de ejecución, control y posible mejora en la conceptualización, planificación y ejecución de la actividad de compras públicas; con el fin de llevar a cabo un aporte que enriquezca los procesos de contratación.

Este documento se encuentra organizado en seis capítulos. El primero de ellos expone los antecedentes, relevancia y justificación del tema, así como la delimitación del problema de investigación, el objeto, y los objetivos que direccionaron la investigación.

El II capítulo, expone las aproximaciones teórico-conceptuales, el marco legal aplicable, así como el marco institucional, se muestran los principales lineamientos de la política institucional en materia contractual, haciendo hincapié en su vínculo con el cuerpo legal que rige la materia.

Seguidamente el apartado del III capítulo, abarca la estrategia metodológica que permitió el cumplimiento de los objetivos planteados.

Por su parte en el capítulo IV, se detalla el análisis de la gestión que se realiza en la Clínica de Salud Jorge Volio – Área de Salud Belén-Flores, el análisis FODA. Dentro de este capítulo, además se muestran los resultados obtenidos del estudio realizado, cuyos datos fueron obtenidos a través de la recopilación de información por medio de los instrumentos indicados en el marco metodológico, dentro de las que se encuentran las entrevistas, el cuestionario y la revisión propia de los expedientes de contratación del periodo 2013 al 2017, para ello, se rescataron las particularidades de su origen y su razón de ser.

Con respecto al capítulo V, se expone una serie de conclusiones de los hallazgos encontrados en los análisis realizados de los procedimientos de contratación llevados a cabo por el Área de Salud Belén-Flores durante los años 2013 al 2017, a la luz de la normativa vigente y de las disposiciones internas de la Caja Costarricense de Seguro Social, de los que se puede concluir que efectivamente sí existen carencias en el cumplimiento del marco jurídico-operativo en el desarrollo de dichos procedimientos contractuales.

El capítulo VI con base en los resultados de la investigación y las conclusiones señaladas en el capítulo anterior, se establecen las recomendaciones con el fin de proporcionar una mejora significativa en los procedimientos de contratación administrativa que redunden en una administración más eficiente de los recursos públicos.



## **Abstract**

The following is the Final Graduation Work entitled "Analysis of compliance with the legal-operational framework in public procurement procedures conducted by the administrative contracting sub-area of the Jorge Volio Health Clinic - In Belén Flores during the years of 2013 to 2017 ", which seeks to propose a review of the conceptual, regulatory and analytical aspects that must guide the process of acquiring goods and services in the Public Sector and its application is evaluated from the actual experience of a purchasing unit; in order to identify the critical factors of execution, control and possible improvement in the conceptualization, planning and execution of the public procurement activity; in order to carry out a contribution that enriches the contracting processes.

This document is organized into six chapters. The first one explains the background, relevance and justification of the subject, as well as the delimitation of the research problem, the object, and the objectives that guided the research.

The II chapter, states the theoretical-conceptual approaches, the enforceable legal framework, as well as the institutional framework, and also, the main guidelines of the institutional policy in contractual matters are shown, emphasizing its link with the legal body that governs the matter.

Then, the section of chapter III, covers the methodological strategy that allowed the fulfillment of the proposed objectives.

Likewise, in chapter IV, the analysis of the management carried out in the Jorge Volio Health Clinic - in the Belén-Flores Health Area, the SWOT analysis is detailed. Within this chapter, the results obtained from the study carried out are also shown, which data were obtained through the collection of information through the instruments indicated in the methodological framework, among which are the interviews, the questionnaire and the review of the recruitment files for the period between 2013 and 2017, for which the peculiarities of their origin and reason of being were rescued.

Regarding chapter V, a series of conclusions of the findings made in the analyzes conducted to the contracting procedures carried out by the Belén-Flores Health Area during the years 2013 to 2017, in light of current regulations and the internal provisions of the Caja Costarricense de Seguro Social are presented, from which it can be concluded that there are indeed gaps in compliance with the legal-operational framework in the development of such contractual procedures.

Chapter VI, based on the results of the investigation and the conclusions indicated in the previous chapter, establishes the recommendations in order to provide a significant improvement in the administrative contracting procedures that result in a more efficient administration of public resources.

## **Lista de Figuras**

|  |    |
|--|----|
| <b>Figura N°1</b> Establecimientos de salud.....   | 9  |
| <b>Figura N°2</b> Estructura administrativa nivel gerencial.....                             | 12 |
| <b>Figura N°3</b> Regiones de salud.....   | 16 |
| <b>Figura N°4</b> Áreas de Salud Dirección Regional de Servicios de Salud Central Norte..... | 17 |
| <b>Figura N°5</b> Organigrama Clínica de Salud Jorge Volio.....                              | 19 |

## Lista de Cuadros

|  |         |
|--|---------|
| <b>Cuadro N°1</b> Area Territorial Clínica de Salud Jorge Volio Área de Salud Belén-Flores.....                          | 18      |
| <b>Cuadro N°2</b> Tasa de personal de la CCSS en atención directa al público por 10.000 habitantes según disciplina..... | 20-21   |
| <b>Cuadro N°3</b> Distribución Planta Física .....   | 22      |
| <b>Cuadro N°4</b> Funcionarios a Consultar durante la Investigación.....   | 87      |
| <b>Cuadro N°5</b> Síntesis de las Etapas.....  | 97      |
| <b>Cuadro N°6</b> Síntesis de las Etapas .....   | 99      |
| <b>Cuadro N°7</b> Variables .....  | 100-101 |
| <b>Cuadro N°8</b> Procedimientos de Contratación Directa.....  | 109     |

## Lista de Gráficos

|   |     |
|---|-----|
| <b>Gráfico N°1</b> Identificación del Expediente.....                             | 116 |
| <b>Gráfico N°2</b> Requisitos previos de la contratación.....                     | 117 |
| <b>Gráfico N°3</b> Solicitud mercancías consumo o petición de bienes muebles..... | 118 |
| <b>Gráfico N°4</b> El Cartel.....   | 119 |
| <b>Gráfico N°5</b> La invitación.....   | 120 |
| <b>Gráfico N°6</b> Recepción de Ofertas.....                                      | 121 |
| <b>Gráfico N°7</b> Apertura de Ofertas.....                                       | 122 |
| <b>Gráfico N°8</b> Estudio de Ofertas.....  | 123 |
| <b>Gráfico N°9</b> Recomendación Técnica.....                                     | 124 |
| <b>Gráfico N°10</b> Adjudicación.....   | 125 |
| <b>Gráfico N°11</b> Orden de Compra o Contrato.....                               | 126 |
| <b>Gráfico N°12</b> Otros aspectos de Verificación.....                           | 127 |
| <b>Gráfico N°13</b> Promedio anual total.....                                     | 128 |

## **Índice de Siglas y Abreviaturas**

**CCSS:** Caja Costarricense de Seguro Social.

**CD:** Compra Directa.

**CGR:** Contraloría General de la República.

**COPOL:** Constitución Política de Costa Rica.

**DAF:** Dirección Administrativa y Financiera.

**DG:** Dirección General.

**EBAIS:** Equipos Básicos de Atención Integral en Salud.

**LA:** Licitación Abreviada.

**LAFRPP:** Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos.

**LCA:** Ley de Contratación Administrativa.

**LGAP:** Ley General de Administración Pública.

**LGCI:** Ley General de Control Interno.

**LGIR:** Ley para la Gestión Integral de Residuos.

**LGS:** Ley General de Salud.

**LN:** Licitación Pública.

**RLCA:** Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

**SACA:** Sub-Área de Contratación Administrativa.

**SACA:** Sub-Área de Contratación Administrativa.

**SAD:** Sub-Área de Almacenamiento y Distribución.

**SAGBS:** Área de Gestión de Bienes y Servicios.

**SAP:** Sub-Área de Planificación.

**SIAC:** Sistema Integrado de Actividad Contractual.

**SICOP:** Sistema de Compras Públicas.

## INTRODUCCIÓN

Los cambios constantes en la sociedad repercuten inevitablemente en las organizaciones públicas e implican un replanteamiento en la gestión de compras públicas. El proceso de adquisición de bienes y servicios para la atención de las necesidades colectivas juega un papel fundamental y la eficiencia y calidad de éste se refleja directamente en la percepción que tiene la ciudadanía acerca de la prestación de los servicios públicos y el desempeño de las instituciones públicas.

La nueva concepción de una adecuada gestión en la Administración Pública tiene claro que lo que funciona hoy, no necesariamente puede funcionar mañana, lo que; aunado a la transformación que se ha generado con la inclusión de las tecnologías de información, ha repercutido enormemente en la demanda de servicios públicos y en las expectativas de la ciudadanía en general acerca de la forma y plazo en que deben ser resueltas sus demandas.

La gestión pública debe enfocarse en la búsqueda, el estudio y la discusión de los medios a utilizar para alcanzar los fines públicos con mayor eficiencia, eficacia y calidad, con especial consideración sobre el papel del Estado-instituciones en las decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas que laboran en el sector público para alcanzar metas colectivas que satisfagan el bienestar de la población.

Las modificaciones en el ambiente interno y externo de las instituciones públicas con respecto a la gestión para la adquisición de bienes y servicios exigen a los diferentes niveles de la organización el estudio, la actualización y la reestructuración de sus procesos de trabajo bajo un enfoque sistémico, con el fin de mejorar la productividad, la calidad y la mejor inversión de los recursos públicos. Esto debido a los nuevos modelos de gestión y los enfoques de eficiencia y eficacia, en los cuales se hace necesario disponer de estructuras organizacionales que reflejen la disminución de la burocratización y permitan la mejora de los servicios con base en la optimización de los procesos y subprocesos, así como la mejora de los objetos que se adquieran.

Desde esta perspectiva, las compras públicas adquieren una gran relevancia para el Estado en general y para las instituciones que las realizan, por ser el Estado el garante de la prevalencia del interés general sobre el particular y de la transparencia necesaria tanto en los procesos de contratación como en la ejecución de estos, como una señal clara de la lucha contra la corrupción y el trámite de influencias en esta materia.

Debido a que el procedimiento de adquisición de bienes está delimitado por normas, principios, procedimientos y recursos que persiguen la obtención de bienes, obras y servicios requeridos para la adecuada gestión de las instituciones públicas, con la calidad y oportunidad adecuadas y en las mejores condiciones de mercado; debe contarse con un sistema ágil que contemple la aplicación de políticas oportunas, sin dejar de lado la transparencia y el control inherente a las compras públicas.

Los aspectos señalados obligan -por ende- a las y los funcionarios públicos, solicitantes del bien o servicio, planificadores, compradores y tramitadores a ser efectivos y diligentes, a través de los procedimientos de contratación pública los cuales cada día tienen mayores controles y requerimientos, así como un incremento en la solicitud de rendición de cuentas por parte de la Sociedad Civil.

El formalismo legal y procedimental riguroso vigente en nuestro país, también debería ser sometido a una revaloración con el fin de implementar mecanismos más ágiles de gestión y de control, aprovechando el avance tecnológico de los últimos años, con el fin de lograr la adecuación de los procedimientos administrativos a los cambios sociales, tecnológicos y económicos con que se enfrenta con mayor aceleración la Sociedad Costarricense. El agilizar los servicios, incrementar la producción, contar con mecanismos que faciliten la rendición de cuentas y la evaluación de los procesos, son medidas que deben reflejarse en la calidad y la oportunidad en la prestación de los servicios públicos.

Desde el punto de vista financiero, al constituir los recursos públicos un bien escaso, es necesario evaluar las compras públicas en razón de su eficacia y oportunidad, con el fin de que se garantice una correcta y oportuna inversión de los fondos públicos.

Asimismo, resulta imperante tomar en cuenta la importancia de la contratación administrativa dentro de los servicios públicos, especialmente en el caso de los servicios de salud; por ser el derecho a la salud un derecho constitucionalmente



consagrado y estrechamente relacionado con la calidad de vida de todos los ciudadanos, por lo que resulta doblemente necesario evaluar los servicios y los mecanismos de adquisición de bienes y servicios, así como la utilización de la tecnología y nuevas herramientas informáticas dentro del sistema institucional de compras públicas.

Los servicios de salud deben ser oportunos y de calidad, ya que permiten garantizar el acceso a la prevención, promoción y restauración de la salud, razón por lo cual tiene especial importancia la agilidad de los procedimientos de contratación administrativa y sus resultados, al gestionarse mediante las compras públicas los insumos para la prestación de estos servicios.

Este estudio está centrado en el análisis del caso de la Sub-Área de Contratación Administrativa del Área de Salud de San Joaquín de Flores de Heredia-Clínica Jorge Volio, uno de los centros médicos prestadores de servicios de salud pública, integrante de la red de servicios de salud del sistema de seguridad social, y pretende evaluar la gestión de la organización en materia de compras públicas, así como la verificación del cumplimiento de los objetivos planteados en esta investigación. Se busca con este trabajo el visualizar los alcances de la gestión que ha realizado la Sub-Área de Contratación Administrativa del Área de Gestión de Bienes y Servicios, los resultados y la contribución al cumplimiento de los objetivos locales e institucionales.

Dentro de esta perspectiva, el análisis FODA permite identificar fortalezas y debilidades de la Sub Área de Contratación Administrativa (SACA), insumos que facilitarán el análisis de la gestión actual del aprovisionamiento de los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de objetivos institucionales, ya que la aplicación de mecanismos de eficiencia y optimización de recursos no sólo pretende lograr mejoras en la gestión de la SACA, sino también garantizar la satisfacción de los usuarios de los servicios de salud adecuados, mediante prestaciones con calidad, oportunas y continuas.

## CAPÍTULO I

### **ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN**

#### 1. ANTECEDENTES

##### **1.1 Reseña Histórica de la Caja Costarricense de Seguro Social**

La Caja Costarricense de Seguro Social fue creada en el año 1941, durante la administración del Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia mediante la Ley N° 17 del 1 noviembre de 1941 como una Institución Semiautónoma.

La Ley No 17 fue reformada el 22 de octubre de 1943, instituyendo la C.C.S.S. como una Institución Autónoma, destinada a la atención del sector de la población obrera, mediante un sistema tripartito de financiamiento. <sup>i</sup>

La función de la C.C.S.S. con rango constitucional se consiga en la Constitución Política en el artículo N° 73, el cual establece que “la administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social”.<sup>ii</sup> Este precepto constitucional es desarrollado en la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en cuanto a su función, especialmente en los artículos N° 1, 2 y 3.

El desarrollo del mandato constitucional, así como los principios contenidos en la Ley Constitutiva de la CCSS, se ven reflejados en la formulación de la misión y visión que contemplan los principios de Universalidad, Unidad, Igualdad,

Equidad, Subsidiaridad, Solidaridad y Obligatoriedad que sustentan el régimen de seguridad social en Costa Rica.

La C.C.S.S. se define su Misión como:

*“Proporcionar los servicios de salud en forma integral al individuo, la familia y la comunidad, y otorgar la protección económica, social y de pensiones, conforme la legislación vigente, a la población costarricense, mediante:*

*El respeto a las personas y a los principios filosóficos de la CCSS: Universalidad, Solidaridad, Unidad, Igualdad, Obligatoriedad, Equidad y Subsidiaridad.*

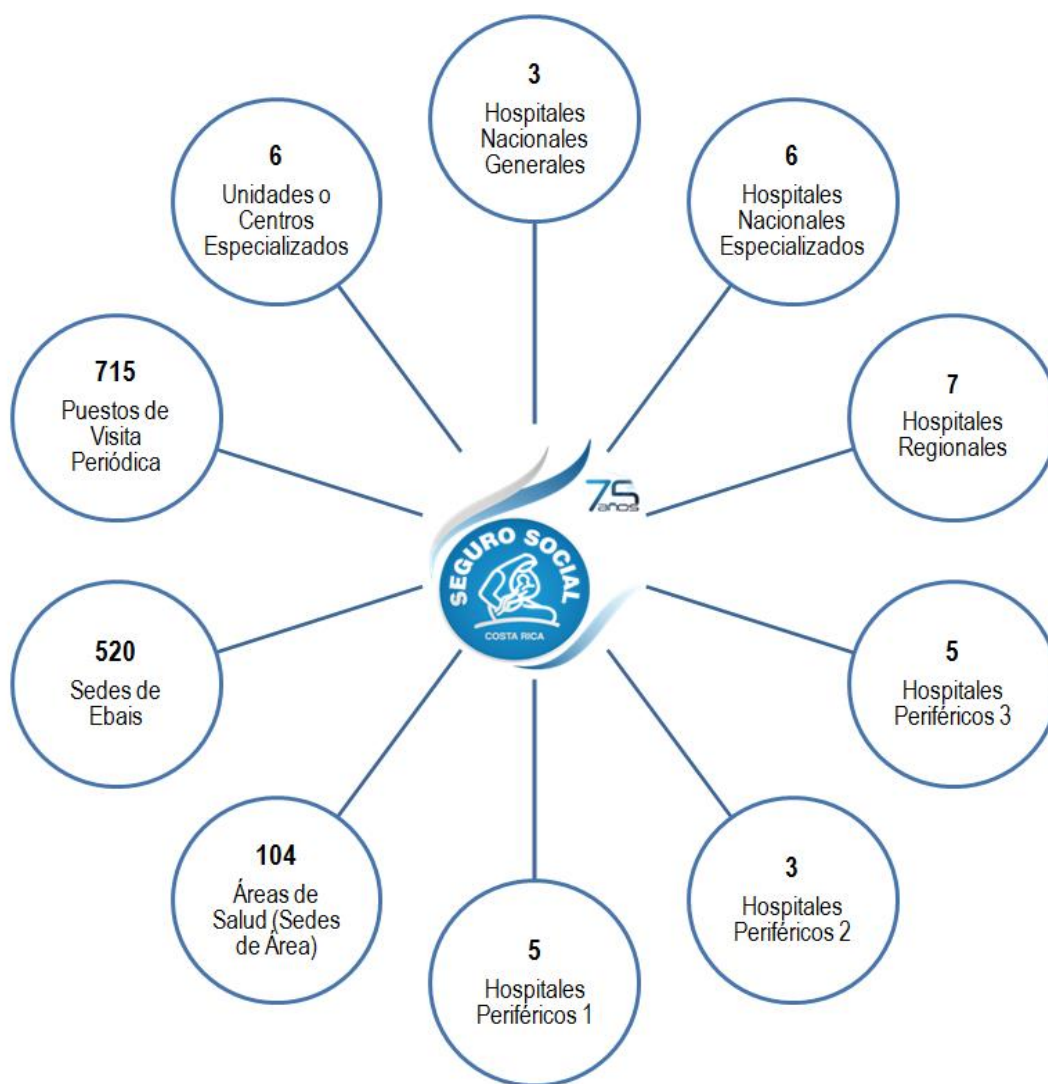
- 1. El fomento de los principios éticos, la mística, el compromiso y la excelencia en el trabajo en los funcionarios de la Institución.*
- 2. La orientación de los servicios a la satisfacción de los clientes.*
- 3. La capacitación continua y la motivación de los funcionarios.*
- 4. La gestión innovadora, con apertura al cambio, para lograr mayor eficiencia y calidad en la prestación de servicios.*
- 5. El aseguramiento de la sostenibilidad financiera, mediante un sistema efectivo de recaudación.*
- 6. La promoción de la investigación y el desarrollo de las ciencias de la salud y de la gestión administrativa.<sup>iii</sup>*

La Visión es definida según se señala a continuación:

*“Seremos una Institución articulada, líder en la prestación de los servicios integrales de salud, de pensiones y prestaciones sociales en respuesta a los problemas y necesidades de la población, con servicios oportunos, de calidad y en armonía con el ambiente humano.”<sup>iv</sup>*

La CCSS, como lo señala su visión, debe proporcionar los servicios de atención médica, a todos los pobladores de Costa Rica, lo cual realiza mediante la atención en sus 29 hospitales nacionales, 104 áreas de salud a lo largo del territorio nacional, 06 centros especializados, 520 EBAIS<sup>v</sup>, 715 Puestos de Visita Periódica y una cantidad de trabajadores superior a los 56.000<sup>vi</sup>, según la información que brinda la misma Institución.

**FIGURA No. 1**  
**ESTABLECIMIENTOS DE SALUD**



Fuente: Recuperado de

<http://intranet/Organizacion/GM/proyeccion/SitePages/Inventario%20EBAIS.aspx>

En 1998, mediante la Ley N° 7852, se aprobó la Ley de Desconcentración de Hospitales y Clínicas de la institución, con lo cual la CCSS inició la desconcentración de los hospitales y algunas clínicas, otorgando a cada unidad desconcentrada autonomía en la gestión presupuestaria, contratación administrativa y la administración de los Recursos Humanos.

Adicionalmente, se crearon las Juntas de Salud como entes auxiliares de los centros de salud y como forma de promoción de la participación ciudadana en la mejora de la atención de los pacientes y del desempeño administrativo financiero. La Ley N° 7852 de Desconcentración de Hospitales y Clínicas de la CCSS, sufrió una reforma en su artículo N°5 mediante la Ley 9280, referente al plazo de nombramiento de los integrantes de la Junta de Salud.<sup>vii</sup>

Se les denominó institucionalmente como órganos desconcentrados y no tienen una autonomía total sobre las materias desconcentradas, sino que se les fijó límites en sus actuaciones. Los órganos desconcentrados, aun los que poseen denominación de desconcentración máxima, no poseían patrimonio propio ni autonomía financiera y presupuestaria. Es el nivel central el que asignaba el presupuesto que provenía del presupuesto global institucional, según las necesidades y demandas de la población adscrita y conforme con las políticas institucionales.

El 29 de abril del 2014, mediante circular GMD-3.184-14 , GA-19.466-14 y GF-23.341-14, las Gerencias Médica, Administrativa y Financiera de la CCSS comunicaron el contenido en el artículo N° 34° de la sesión N° 8630, celebrada el 21 de marzo del año 2013, en el cual la Junta Directiva acuerda cesar la condición de desconcentrados de las Áreas de Salud y Hospitales a los que les había otorgado esa condición en las sesiones N° 7472, N°7553, N°7584, celebradas el 24 de agosto de 2000, el 31 de mayo de 2001 y 27 de setiembre de 2001, informando que el cese operaba a partir del 1° de mayo de 2014.

Cabe señalar que, a la fecha de conclusión de la presente investigación, no se ha generado una modificación sustancial en la forma de administración de los centros de salud antes desconcentrados y no se ha generado variación en las gestiones de compras públicas ni ha representado ningún impacto significativo en la gestión de Bienes y Servicios.

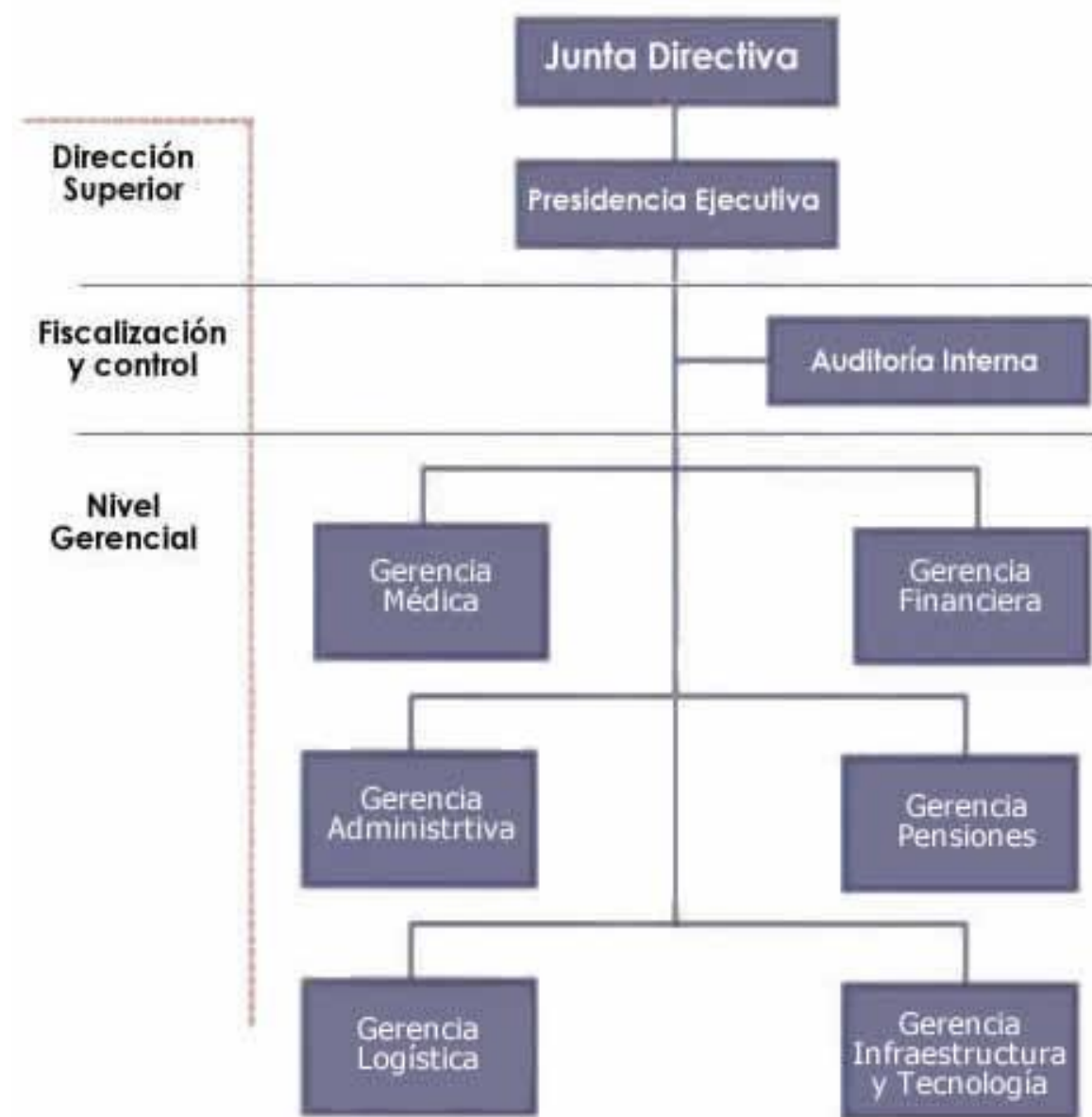
### **A-Estructura Organizativa**

La CCSS cuenta con una estructura organizacional compleja, dirigida y administrada por la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva y seis gerencias y una instancia fiscalizadora, como se observa en la figura siguiente. Si bien a la fecha de la conclusión del presente estudio la C.C.S.S. nombró un Gerente General, durante el periodo de estudio la estructura organizacional correspondió al cuadro que corre a continuación.



FIGURA No. 2

## Estructura Administrativa nivel gerencial



Fuente: Recuperado de:

<http://www.ccss.sa.cr/cultura> Caja Costarricense de Seguro Social. Cultura

Organizacional. Estructura

## **B- RED DE SERVICIOS DE SALUD**

A partir de la estructura de gerencias se deriva una red de servicios de salud, que dependen directamente de la Gerencia Médica de la CCSS. Esta red está conformada por un conjunto de establecimientos de salud (con el soporte de un sistema de referencia y contra referencia entre las distintas unidades) organizados por regiones y niveles de atención, con distintos grados de complejidad y capacidad resolutoria, interrelacionados entre sí, articulados de forma vertical y horizontal, complementarios para asegurar la provisión y continuidad de los servicios en salud. Los centros de salud cuentan con una clasificación que les da una categoría, según sea su área de atracción (geográfica), su especialidad y el nivel de atención. La CCSS ha definido tres redes de servicios de salud y tres niveles de atención y 7 Direcciones Regionales.

Las redes de servicios de salud son: Red Sur, Red Este y Red Noroeste. Los niveles de atención son: Primer nivel (EBAIS), Segundo Nivel (Áreas de salud tipo 2 y 3, hospitales periféricos 1, 2 y 3 y hospitales regionales) y Tercer Nivel: Hospitales nacionales generales y especializados).

La clasificación por nivel de atención (según su capacidad tecnológica de resolución de problemas) es:

- **Hospitales Nacionales:** se dividen en: **Hospitales Generales** (Hospital México, Hospital San Juan de Dios, Hospital Calderón Guardia) y **Hospitales Especializados** (Hospital Nacional de Niños, Hospital Nacional Psiquiátrico, Hospital Nacional de Geriátría y Gerontología, Instituto Materno Infantil Carit).
- **Hospitales periféricos 3:** constituye el respaldo para los hospitales de menor capacidad resolutive (periféricos 2 y 1), clínicas de consulta externa, centros y puestos de salud ubicados dentro de su área de atracción (Hospital de La Anexión en Nicoya, Hospital William Allen de Turrialba y Hospital Carlos Luis Valverde en San Ramón).
- **Hospitales periféricos 2:** se encuentra ubicado en zonas urbanas y semiurbanas y constituyen a la vez un respaldo para los Hospitales Periféricos1, Clínicas de Consulta Externa y puestos de Salud ubicados en su área de influencia, (Hospital de Guápiles, Hospital de Heredia, Hospital de Grecia, Hospital de Upala, Hospital Ciudad Neily y Hospital de San Vito).
- **Hospitales periféricos 1:** son los hospitales que se encuentran en zonas de población rural (Hospital de Golfito, Hospital de Los Chiles, Hospital Dr. Tomás Casas y Hospital Max Terán Vals).
- **Áreas de salud:** unidad prestadora de los servicios integrales de salud, que otorga servicios a la población ubicada en un espacio territorial. Para efectos de la CCSS, el territorio nacional se divide en 7 regiones de salud, que, a su vez, se subdividen en áreas de salud (usualmente corresponde a los cantones), cuya población oscila entre 15 mil y 40 mil habitantes en las zonas rurales y entre 30 mil y 60 mil habitantes en las zonas urbanas.

- **Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (E.B.A.I.S.):** equipo integrado por un médico general, un asistente técnico de atención primaria, un asistente de redes y un técnico en salud de farmacia 3.

### **C- DIRECCIONES REGIONALES Y AREAS DE SALUD**

Las Direcciones Regionales se crean, con base en lo dispuesto en la Ley N° 5525 de 1974 y los decretos ejecutivos N° 9505, del 11 de enero 1979, 10656 del 5 octubre 1979 y 18423 de julio de 1988, en que se establece la regionalización del territorio nacional.

Cada Región de Salud o Dirección Regional está conformada por varias áreas de salud. Las Direcciones Regionales de Servicios de Salud son la instancia técnica, asesora, supervisora y orientadora de las políticas y estrategias institucionales en el ámbito regional de las áreas de salud y como tal las encargadas de articular la gestión de los centros de salud en forma efectiva. <sup>viii</sup>

**FIGURA No. 3****REGIONES DE SALUD****(Conocidas como Direcciones Regionales)**

Fuente: Memoria institucional 2015.

Las áreas de salud son consideradas las unidades administrativas básicas de la institución y están a cargo de un (a) director (a) de área asesorado por un equipo técnico y administrativo denominado Equipo de Apoyo. Las áreas de salud tienen bajo su responsabilidad la red de servicios de salud del primer nivel de atención (EBAIS) que opera en su área geográfica de atracción. Cada una de las áreas de salud se subdivide en dos o más sectores de salud que son divisiones geográficas. Cada uno de los sectores de salud está a cargo de un equipo de recursos humanos denominado Equipo Básico de Atención Integral en Salud (E.B.A.I.S.)<sup>ix</sup>

FIGURA No. 4

## Áreas de Salud Dirección Regional de Servicios de Salud Central Norte



Fuente: CCSS. Análisis Situación en Salud – Área de Salud Belén-Flores 2004-2006.

El Área de Salud Belén-Flores—unidad de prestación de servicios objeto del presente estudio- depende de la Dirección Regional de Servicios de Salud Central Norte, con sede en Santo Domingo de Heredia y está compuesta por los cantones de Belén y Flores, ambos pertenecientes a la provincia de Heredia.

### CUADRO N°1

#### Area Territorial Clínica de Salud Jorge Volio – Área de Salud Belén-Flores

| CANTÓN       | DISTRITO    | ÁREA TERRITORIAL<br>Km² |
|--------------|-------------|-------------------------|
| FLORES (408) | San Joaquín | 2.88                    |
|              | Barrantes   | 2.29                    |
|              | Llorente    | 1.78                    |
| BELEN (407)  | San Antonio | 3.51                    |
|              | La Rivera   | 4.71                    |
|              | Asunción    | 4.47                    |

Fuente: CCSS. Análisis Situación en Salud – Área de Salud Belén-Flores 2004-2006

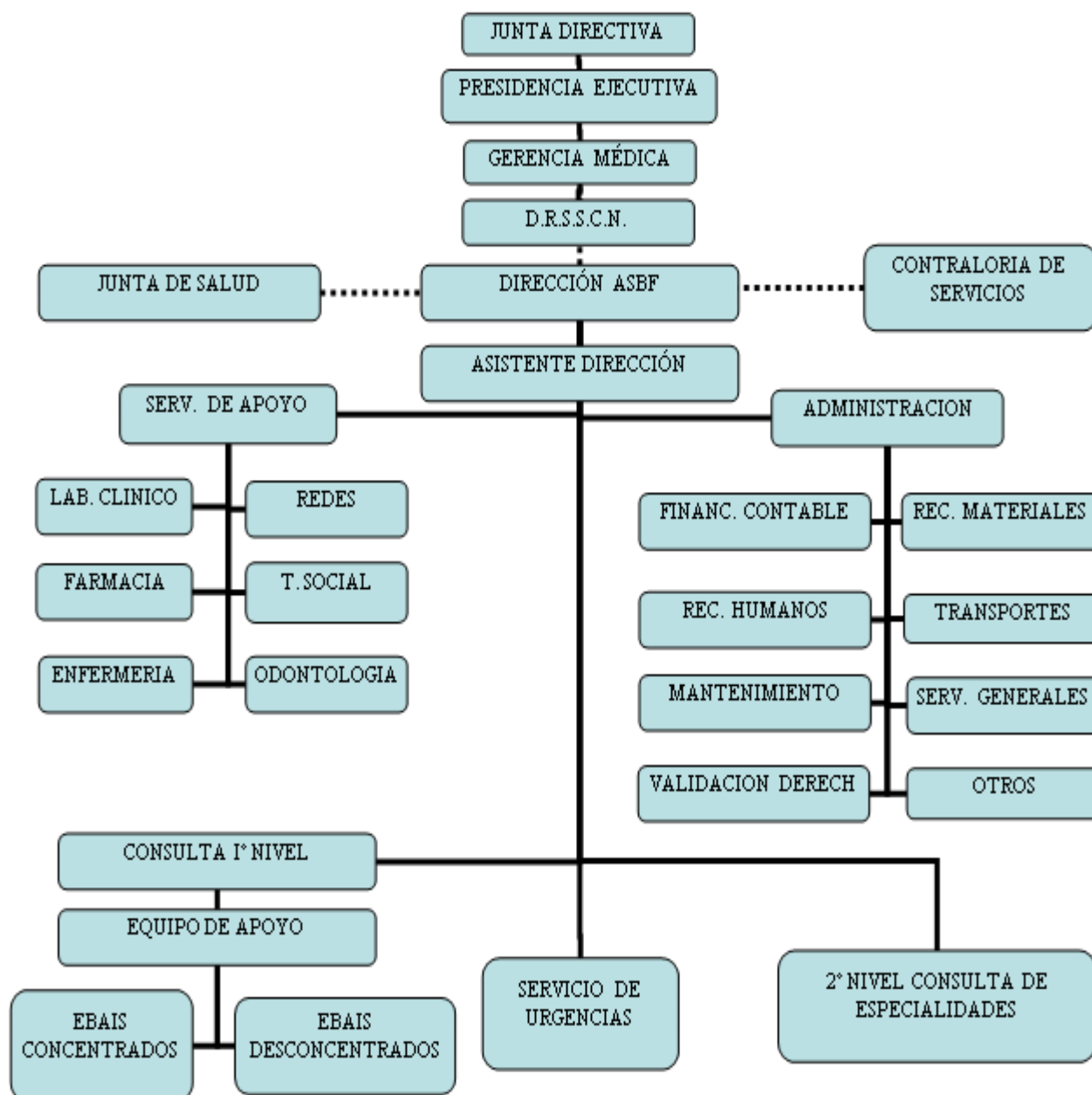
#### a- Estructura y Organización

El Área de Salud Belén-Flores contó con desconcentración máxima hasta el 1 de mayo del 2014. Actualmente es un órgano no desconcentrado y realiza la prestación de servicios de salud de primer y segundo nivel. Los servicios se prestan en los cantones de Belén y de Flores a una población de 41.773 para el 2012, distribuida en 9 sectores o EBAIS. De estos, 4 pertenecen al cantón de

Flores y se encuentran ubicados en la sede del área y 5 corresponden al cantón de Belén los cuales se encuentran fuera de la sede de la Clínica.

**FIGURA No. 05**

**Organigrama Clínica de Salud Jorge Volio**



Fuente: CCSS. Análisis Situación en Salud – Área de Salud Belén-Flores 2004-2006



Además de la consulta integral de Primer Nivel a cargo de los EBAS, cuenta con consulta especializada en Medicina Interna, Pediatría, Ginecología y Obstetricia. También se cuenta con una Clínica del Dolor y Cuidados Paliativos y un servicio de Urgencias que brinda atención de 7 am a 8 pm, de lunes a viernes y Odontología. En la atención especializada de Ginecología y Obstetricia se realizan Colposcopías y Ultrasonidos. Los servicios de apoyo son Laboratorio Clínico, Farmacia y Enfermería. El servicio de Farmacia cuenta con una farmacia satélite para el cantón de Belén regentada por un farmacéutico.

## CUADRO N°2

**Tasa de personal de la CCSS en atención directa al público por 10.000 habitantes según disciplina- Área Salud Belén-Flores 2011**

| TIPO DE PERSONAL                |  |  | TOTAL DE PLAZAS | TOTAL POBLACION | DE X HABITANTES |
|---------------------------------|--|--|-----------------|-----------------|-----------------|
| Médico general del primer nivel |  |  | 9               | 42400           | 2.12            |
| Médico en Emergencias           |  |  | 2               | 42400           | 0.47            |
| Médico de Familia               |  |  | 1               | 42400           | 0.23            |
| Médico Internista               |  |  | 2               | 42400           | 0.47            |

---

|                        |         |     |       |      |
|------------------------|---------|-----|-------|------|
| Médico                 | Gineco- | 1,5 | 42400 | 0.35 |
| obstetra               |         |     |       |      |
| Médico Pediatra        |         | 1   | 42400 | 0.23 |
| Enfermera General      |         | 2   | 42400 | 0.47 |
| Enfermera Obstetra     |         | 3   | 42400 | 0.70 |
| Auxiliar de Enfermería |         | 26  | 42400 | 6.13 |
| Asistente técnico de   |         | 10  | 42400 | 2.35 |
| Atención Primaria      |         |     |       |      |
| Microbiólogo           |         | 3   | 42400 | 0.70 |
| Técnico de Laboratorio |         | 11  | 42400 | 2.59 |
| Farmacéuta             |         | 5   | 42400 | 1.17 |
| Técnicos de Farmacia   |         | 20  | 42400 | 4.71 |
| Odontólogos            |         | 4   | 42400 | 0.94 |
| Técnicas de            |         | 4   | 42400 | 0.94 |
| Odontología            |         |     |       |      |
| Registros Médicos      |         | 22  | 42400 | 5.18 |
| Trabajo Social         |         | 2   | 42400 | 0.47 |

---

Fuente: CCSS. Análisis Situación en Salud – Área de Salud Belén-Flores 2004-2006.

**CUADRO N°3****Distribución Planta Física - Área Salud Belén-Flores 2011**

| ESTABLECIMIENTO               | AREA<br>TOTAL         | PROPIETARIO  |
|-------------------------------|-----------------------|--|
| Clínica Jorge Volio Jiménez   | 5.700 m <sup>2</sup>  | Caja Costarricense de Seguro Social                    |
| EBAIS San Antonio de Belén    | 270,48 m <sup>2</sup> | Municipalidad de Belén                                 |
| EBAIS de la Ribera de Belén   | 209,20 m <sup>2</sup> | Asociación de Desarrollo de Belén                      |
| EBAIS de la Asunción de Belén | 218,76 m <sup>2</sup> | Junta de Educación<br>Escuela Manuel del Pilar Zumbado |
| EBAIS de Escobal              | 308,96 m <sup>2</sup> | Sra. Ana Vargas Víquez                                 |
| Consultorio Odontológico      | 65 m <sup>2</sup>     | Escuela Estados Unidos de Norte América                |

Fuente: CCSS. Análisis Situación en Salud – Área de Salud Belén-Flores 2004-2006

**b- Equipo**

El Área cuenta con 2.727 equipos que corresponden a un valor inicial de ₡439.275.892,12 y un valor actual de ₡164.145.821,32. En su mayoría los equipos se encuentran en buen estado, pero se requiere con urgencia el cambio de la autoclave vertical del centro de equipos y dos unidades odontológicas.

### **c- Funciones**

Las funciones sustantivas de la unidad consisten en la atención de las personas usuarias adscritas al área, brindando servicios de salud caracterizados por:

- Consulta médica en promoción, prevención y tratamiento, tanto en el primer nivel de atención como en el segundo nivel de atención en las especialidades con que cuenta.
- Atención de enfermería como apoyo a la consulta médica y en consultas propias de detección de cáncer de cérvix y en la clínica de pie diabético.
- También participa directamente en charlas a los usuarios externos e internos sobre promoción y prevención de la salud.
- El servicio de farmacia, además de realizar todo el proceso de preparación y entrega de medicamentos, brinda un servicio de educación al paciente sobre el uso de los mismos.
- El laboratorio coadyuva con el diagnóstico de los usuarios realizando los exámenes indicados por el médico, exámenes de rutina, emergencias y pruebas especiales.
- El servicio de Trabajo Social permite que la atención se realice de manera integral, brindando apoyo en aquellos casos que ameriten su intervención.
- La Clínica del Dolor y Cuidados Paliativos que brinda atención a pacientes en estado terminal o de padecimientos crónicos que se asocian con dolor.

- El servicio de Odontología brinda atención bucodental a usuarios que van desde niños, escolares, adolescentes, adultos, embarazadas y todos aquellos casos urgentes.
- El servicio de Emergencias presta atención a todos los casos que consultan independientemente de su procedencia y que se considere ameritan atención urgente.

Una vez señalado lo anterior, se puntualizan otros aspectos relevantes como lo son:

#### **d- Misión**

“Ser el Área de Salud Desconcentrada, líder en la prestación de los Servicios de Salud Integral, con participación de actores sociales comprometidos en pro del desarrollo humano y en la construcción de comunidades saludables, dinámicas y armónicas. Haciendo óptima utilización del recurso humano e implantando sistemas de información, con tecnología de avanzada y equipo humano motivado, capacitado, comprometido y de alto rendimiento.<sup>x</sup>

#### **e-Visión**

“Brindar Servicios de Atención Integral en salud con calidad, mediante procesos de trabajo en equipo y participación social, para contribuir en la producción social de la salud y fortalecimiento de la calidad de vida del cliente interno y externo en un ambiente acogedor y saludable, con acciones caracterizadas por la excelencia y la competitividad.<sup>xi</sup>

**f- Población meta o usuarios**

La población del Área de Salud de acuerdo con la Dirección Actuarial Departamento de Estadísticas Demográficas de la CCSS para el año 2013 cuenta con una población total de 47.226 personas, de las cuales 23.762 son hombres y 23.464 son mujeres; la población de 0-14 años corresponde a 9.256, de 15 a 64 años corresponde a 34.366 y de más de 65 años es 3.604. La población económicamente activa es de 22.957 personas.

El Área de Salud Belén-Flores cuenta con 9 EBAIS, con una población adscrita por EBAIS de 5.247 y brindó un total de consultas en el año 2013 de 132.085, de las cuales 93.875 correspondieron a consulta externa, esto de acuerdo con los registros actuariales de la institución para el periodo 2013 en el apartado Áreas de Salud.

La población usuaria del Área de Salud Belén-Flores en su mayoría está conformada por pacientes con una rango de edad de 15 a 65 años, entre adultos jóvenes y adultos, quienes en conjunto representan el 66% de la población, pertenecen en su mayoría a familias nucleares en las cuales se denota la presencia de un esquema tradicional costarricense de padre proveedor y madre ama de casa.

El nivel socioeconómico de los habitantes se puede situar entre la clase media-media y media alta, y se destaca la prevalencia de conglomerados en un alto porcentaje de tipo urbano (55%).

No existen diferencias significativas en la distribución por sexo. El 34% de la población son menores de 15 años, el 57% de la población es económicamente activa y un 8.38% mayores de 60 años. Esto evidencia que el Área tiene una estructura poblacional joven con tendencia al aumento de la población adulta mayor.

La Junta Directiva autorizó la incorporación en el proceso de desconcentración institucional al Área de Salud Belén-Flores, concediendo al órgano descentralizado: a) un grado de desconcentración máxima; b) la representación legal judicial y extrajudicial al director(a) general del órgano desconcentrado para el ejercicio de la personería jurídica instrumental, en su condición de apoderado general con límite de suma de la Caja Costarricense de Seguro Social, por el periodo de vigencia del documento; c) la aplicación de un marco específico para el agotamiento de la vía administrativa en el desempeño de sus funciones.

## **1.2 IMPORTANCIA Y JUSTIFICACIÓN**

La importancia del tema radica en el beneficio derivado hacia la comunidad (interés público) de contar con prestadores públicos de servicios de salud más eficientes y eficaces en su gestión, ya que el estudio está enfocado a reflejar la realidad de la gestión que se lleva a cabo en la SACA de la Clínica de Salud Jorge Volio – Área de Salud Belén-Flores-CCSS.

La CCSS necesita prestar sus servicios mediante trámites ágiles, simples y con normativa actualizada y adecuada, gestión en la que debe contemplarse, entre otras normas, el cumplimiento de la Ley N° 8220 Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativas, a efecto de alcanzar la satisfacción de las necesidades en salud de la población usuaria.

Diferentes auditorías realizadas al Área de Gestión de Bienes y Servicios del Área de Salud Belén-Flores han detectado problemas y los consecuentes riesgos que se generan principalmente del incumplimiento de normativa y de control interno (evaluaciones de auditoría periodos 2010, 2011 y 2012), lo que supone no sólo problemas de gestión sino el riesgo inherente por las responsabilidades que se puedan establecer contra los funcionarios involucrados en los procedimientos de Contratación Administrativa.

Un resumen de los principales hallazgos que se han encontrado a través de la Auditoría institucional, se evidencian aspectos como:

- Justificaciones escuetas y sin documentos que comprueben la necesidad real.
- Distribución del cronograma que sobrepasa los plazos de ley.
- Programa de adquisiciones no se incluye.
- Se da ausencia de firmas en hojas y folios.
- Cambio en las características del bien a comprar sin comunicarle a la totalidad de los posibles oferentes.



- No se aplican cobros de multas a proveedores incumplientes.
- Debilidades en la gestión de supervisión por parte de la Administración Activa.
- Falta de oportunidad en realizar las acciones administrativas para asegurar el cumplimiento contractual o el resarcimiento mediante el cobro de las multas.
- No se actúa al amparo del marco jurídico.
- Se destinan recursos públicos a fines que no son los establecidos por Ley.
- Podrían generarse contrataciones irregulares.
- Indica que la Administración Activa emitió lineamientos, pero que persisten las mismas dificultades.
- Es necesario mayores controles y supervisión para mantener el apego a la normativa vigente y evitar desviaciones, actuaciones irregulares o despilfarro del patrimonio de la CCSS.

### **1.3 DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA**

¿De qué manera se está cumpliendo con el marco jurídico-operativo en los procedimientos de compras públicas realizados por la Sub-Área de Contratación Administrativa de la Clínica de Salud Jorge Volio – Área de Salud Belén-Flores durante los años 2013 al 2017?

Las Clínicas o Áreas de Salud que forman parte de la red de servicios de salud que administra la CCSS se encuentran en la obligación de realizar una gestión

eficaz y eficiente con un presupuesto limitado, observando el marco jurídico-operativo, por lo cual es necesario potenciar y hacer más eficiente la gestión de las Sub-Áreas de Contratación Administrativa que forman parte de las Áreas de Gestión de Bienes y Servicios.

#### **A- Delimitación Institucional**

La investigación o estudio se realizó en la institución autónoma Caja Costarricense de Seguro Social, la cual fue creada con rango constitucional de acuerdo con el artículo N° 192 de la Carta Magna.

#### **B- Delimitación Espacial**

El estudio fue desarrollado directamente en las instalaciones de la Sub-Área de Contratación Administrativa de la Clínica de Salud Jorge Volio – Área de Salud Belén-Flores.

#### **C- Delimitación temporal**

Se estudiaron los expedientes de contrataciones realizadas en la SACA durante el periodo 2013 al 2017, con el fin de evaluar diferentes lineamientos institucionales emitidos a efecto de optimizar los procedimientos de adquisición de Bienes y Servicios y en apego al marco jurídico-operativo vigente para el tema de estudio.

#### **1.4 ALCANCES**

El estudio analiza todos los procedimientos de contratación administrativa que se desarrollaron en la SACA de la Clínica Jorge Volio-Área de Salud Belén-Flores, durante el periodo 2013 al 2017, con el fin de generar información sobre la realidad en la ejecución de los procedimientos de contratación administrativa y, con ello, determinar el cumplimiento del marco jurídico-operativo de los mismos, así como emitir recomendaciones para el proceso de mejora en la gestión de contratación en dicho Centro de Salud.

#### **1.5 BENEFICIOS**

Con el análisis realizado y la obtención de la gestión real que se realiza, se podrán establecer esquemas de mejoramiento continuo para hacer más eficiente la gestión y en caso de que corresponda hacer generalizaciones que puedan ser empleadas por otras Áreas de Salud de la CCSS en materia de Contratación Administrativa.

#### **1.6 LIMITACIONES**

La limitación para realizar este trabajo ha sido la falta de disponibilidad en el tiempo de los funcionarios involucrados en la gestión de compras, esto debido a sus múltiples ocupaciones; adicionalmente, se pueden señalar, las derivadas de la aplicación de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, como lo son los excesivos controles que muchas veces se implementan, mismos que resultan en la burocratización del procedimiento de contratación administrativa y los esquemas de trabajo que duplican funciones y establecen procesos

innecesarios, así como la escasez de recursos humanos, tecnológicos y operativos.

Además de lo anterior, por ser un estudio en el sitio, el acceso a los expedientes y a un lugar apropiado para el análisis respectivo es complicado por la estructura, espacio y mecánica de trabajo. Del trabajo realizado se obtiene un diagnóstico que permite generar propuestas de mejora para la SACA, mismas que no necesariamente pueden ser acogidas por las autoridades de dicha clínica.

Indicado lo anterior, detallamos los objetivos que persigue esta investigación y trabajo final.

## **1.7 OBJETIVOS**

### **A- Objetivo general:**

Analizar el cumplimiento del marco jurídico - operativo de los procesos de adquisición de bienes y servicios que se llevan a cabo en la SACA de la Clínica de Salud Jorge Volio – Área de Salud Belén-Flores de Heredia.

### **B- Objetivos específicos**

1. Verificar el cumplimiento de la aplicación de la normativa vigente para el desarrollo de los procedimientos de contratación de bienes y servicios.
2. Realizar el análisis FODA en la Sub-Área de Contratación Administrativa de la Clínica de Salud de San Joaquín de Flores de Heredia.
3. Examinar la estrategia actual y la gestión de calidad en la adquisición de bienes y servicios.

## CAPÍTULO II

### 2.1 MARCO TEÓRICO

Se ha señalado por parte de Hernández Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010) sobre el marco teórico -en relación con el planteamiento del problema-, lo siguiente:

Cuando se tiene planteado el problema de estudio (es decir, que se poseen objetivos y preguntas de investigación) y cuando además se han evaluado su relevancia y factibilidad, el siguiente paso consiste en sustentar teóricamente el estudio, etapa que algunos autores llaman “*elaborar el marco teórico*”. Ello implica analizar y exponer aquellas teorías, enfoques teóricos, investigaciones y antecedentes en general que se consideren válidos para el correcto encuadre del estudio (Rojas, 1981).

De la definición anterior se deriva que el marco teórico se convierte en elemento esencial de la Investigación, al brindar el soporte contra el cual el estudio será confrontado y analizado.

#### 2.1.1 Nociones preliminares

Resulta primordial para poder y entender realizar un buen abordaje sobre el tema de contratación administrativa, referirse al tema de la Teoría de la Administración, toda vez que resulta necesario conocer la organización y funcionamiento de las instituciones públicas.

La administración, como concepto, ha tenido una gran evolución a través de los años, ya que es cambiante, en razón de los objetivos, estrategias y metas que tenga cada organización, así como su logro a través del grupo de trabajo. En palabras del Dr. George R. Terry (1956), *“la administración consiste en lograr que se hagan las cosas mediante otras personas”*.

Otros autores, como Koontz y O'Donnell (1986) definieron el concepto de administración como *“la dirección de un organismo social y su efectividad en alcanzar objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes, concepto que refiere a la forma de obtener y alcanzar objetivos planteados de una forma eficiente”*.

Desde hace algunas décadas fue conceptualizada la administración desde el punto de vista de poder como *“el empleo de la autoridad para organizar, dirigir, y controlar a subordinados responsables..., con el fin de que todos los servicios que se prestan sean debidamente coordinados en el logro del fin de la empresa”*. Esta definición muestra una idea que ha sido desarrollada históricamente como la relación de la administración activa, en el caso del Estado, con la consecución de los fines y necesidades de la población que así las demanda como lo señaló F. Tannenbaum (1969) desde mediados del siglo anterior.

No se debe dejar de mencionar a quien se considera el padre y precursor de la Administración, Henry Fayol (1979), quien señaló que: "*administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar*".

Al analizar las anteriores definiciones, se observan elementos y conceptos en común, como lo son planificar, organizar, dirigir y controlar, esto con el fin de que el uso de los recursos de la organización se realice de forma eficiente y eficaz, para conseguir los objetivos y metas planteadas, que en el caso de las compras públicas se traduce en el beneficio de la colectividad.

En la antigüedad, el proceso de contratación era un proceso fundamental, por la necesidad de aprovisionamiento en las actividades militares, de conquista y de conformación de estados nacionales. Hasta antes de la Segunda Guerra Mundial la empresa pública se caracterizaba porque cada unidad que la conforma gestionaba directamente el abastecimiento según sus propias metas, programas y objetivos. Durante las Guerras Napoleónicas y la Primera Guerra Mundial, el abastecimiento de ejércitos y poblaciones se convirtió en parte importante de la administración. Pero es precisamente con el devenir de la Segunda Guerra Mundial, donde el abastecimiento adquiere un nivel teórico relevante, por cuanto se le considera como una función estratégica decisiva en el accionar bélico, lo que motivó la atención y dedicación de técnicos y profesionales en forma exclusiva a la solución de los problemas. (Serrano, 1990)<sup>xii</sup>

Tales problemas podían definirse como de planificación y de control sobre las provisiones, lo cual, aunado a lo complejo de la formación de las organizaciones en la posguerra, conlleva el cambio de percepción sobre la administración de recursos materiales como elemento clave y esencia pura de una gestión administrativa de excelencia y calidad.

El tema de las compras públicas va ligado totalmente a la implementación de las teorías administrativas, al ser necesario implementar los procesos de planificación, organización, dirección y control en la adquisición de bienes y servicios para satisfacer las demandas y necesidades que el Estado debe cubrir.

Ahora bien, si el Estado pretende suplir las necesidades colectivas que le demanda la sociedad y a las que está obligado, lo pertinente es realizar adecuadamente procesos formales de compra, como se establece en las disposiciones normativas de la materia que regulan las compras que se realicen con fondos públicos.

La primera definición relacionada con el tema de las compras públicas se encuentra en el artículo N° 50 de la Constitución Política de la República (2000)<sup>xiii</sup> de Costa Rica en el cual se establece que es el Estado el principal obligado a brindar bienestar a los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.



De tal manera que en el proceso de compra para adquirir los diversos bienes y servicios que la Administración Pública pone al servicio de la población en los diversos programas y proyectos que realice, debe verificarse que la adquisición de insumos o de bienes, se realice de manera programada, organizada, coordinada, presupuestada y hasta fiscalizada, de manera que se obtenga la mejor utilización de los fondos empleados, transparencia y el máximo bienestar para la colectividad.

Las funciones de planificación, organización, coordinación y control, aunque pudieran parecer altamente especializadas –en el ámbito de cada institución pública-, son funciones que se enmarcan en el ámbito ejecutivo, en la misma forma que las funciones ya estudiadas de personal, presupuesto y organización. En consecuencia, deben constituir una actividad continúa del ejecutivo estrechamente relacionada con el resto de las actividades, pues solamente con una disposición oportuna y apropiada de los materiales, equipo, herramientas, materias primas, etc., es posible llevar a cabo las operaciones que demandan los objetivos de la empresa. (Serrano, 1990)<sup>xiv</sup>

La Administración Pública debe gestionar adecuadamente, dentro de un marco legal y administrativo adecuado los recursos financieros, para adquirir los bienes y servicios con que se generan los programas y proyectos públicos orientados a generar el bienestar. Ha sido reiteradamente evidenciado mediante el control posterior que en la medida en que se sufran fallas en ese sentido, sea por decisiones de compra equivocadas, por deficiencias en planificación, en

programación o por cualquier otra circunstancia relacionada, en ese grado se producirá un desequilibrio en la administración general de la entidad cuya significación dependerá de las repercusiones que tal error ocasione. (Serrano, 1990)

El aprovisionamiento de los diversos bienes y servicios deberán cumplir al menos con:

- Calidad requerida
- Cantidad apropiada
- Tiempo y lugar requeridos
- Menor costo posible

La Sala Constitucional de Costa Rica (1996) ha señalado que el proceso de compra debe servir para conseguir mayores posibilidades de acierto en el cumplimiento del servicio público, en la calidad de la prestación que se brinda a los usuarios y según la naturaleza de cada caso, de las condiciones económicas y además ha reiterado que el uso de los fondos públicos por parte de entidades públicas o algunas privadas, determinará la aplicación de los principios de la contratación pública al momento de gestionar cualquier adquisición.

Una buena gestión en las compras públicas contribuye al logro de los objetivos de una institución y a la satisfacción de los intereses colectivos. *"El significado económico de la compra, sus estrechas interrelaciones con otras fases de la actividad de la empresa, y lo muchísimo que la compra competente puede*

*contribuir a facilitar y hacer beneficioso el funcionamiento de una empresa, hacen que incumban a la dirección." (Serrano, 1990, p 18.)*

Como se menciona supra, el Estado a través de sus organizaciones se encuentra obligado a establecer *"objetivos claros y adecuados para la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo que se debe disponer de los recursos físicos y materiales para brindar los servicios, en cantidad, tiempo, calidad, con costos oportunos y consistentes con los objetivos estratégicos y operativos de los programas y proyectos que se ejecutan. Cualquier falta de estos detalles puede causar demoras y trastornos a la administración de las organizaciones, que puedan salir más caras a la larga que el propio costo de los materiales implicados."* (Serrano, 1990, p 20.) Tal organización requiere políticas de planificación e incluso políticas económicas, las cuales deben contemplar objetivos específicos de cada una de las instituciones públicas.

El Dr. Enrique Rojas Franco (2006) en su obra "Régimen Jurídico de la contratación administrativa en Costa Rica" afirma:

*"El artículo 4 de la Ley No. 7494, enuncia los Principios de Eficacia y la Eficiencia. Los principios de eficiencia y eficacia procuran lograr la pronta satisfacción del interés general y el uso racional, debido y correcto de los fondos públicos, de manera que los formalismos no obstaculicen la eficiencia del sistema de contratación en general."*

Las actividades, al igual que los funcionarios públicos que intervienen en los procesos de contratación administrativa, deben dirigirse a la total, pronta y conveniente satisfacción del interés público, lo cual se debe hacer en una forma célere, pero respetando el marco legal de la materia.

En virtud de lo anterior, la Sala Constitucional, mediante Voto No. 14421–2004, de las 11:00 horas del 17 de diciembre del 2004, en virtud del interés general que debe satisfacer la contratación administrativa, y siguiendo el principio de eficiencia, estableció al respecto:

*“La contratación administrativa es un mecanismo con el que cuentan las administraciones públicas para adquirir de forma voluntaria y concertada una serie de bienes, obras y servicios que se requieren para la prestación de los servicios públicos y el ejercicio de sus competencias. Por su parte, las administraciones públicas son organizaciones colectivas de carácter y vocación servicial que deben atender de modo eficiente y eficaz las necesidades y requerimientos de la comunidad, con el fin de alcanzar el bienestar general. Por lo anterior, los procedimientos de contratación administrativa y todos los aspectos atinentes a la formación y perfección de los contratos administrativos están imbuidos por la celeridad y sumaria en la debida e impostergable atención y satisfacción de las necesidades y requerimientos de la organización social.” (p 350)*

Desde la perspectiva anterior, se puede señalar que el proceso de contratación administrativa se conceptualiza como: *“aquella actividad del Estado que regula la adquisición y venta de bienes y servicios que interesa celebrar a las instituciones públicas, para cumplir con los propósitos de carácter social que las caracterizan.”* (Serrano, 1990, p.21)

Los objetivos de la contratación administrativa son: ordenar, regular y planificar las relaciones de las diversas instituciones del Estado y las personas físicas y jurídicas participantes en los procesos de adquisición. Se convierten en una herramienta para alcanzar la satisfacción del interés público que conlleva la planificación, regulación, y fiscalización, entre otros aspectos, con los que se pretende cumplir con las condiciones y especificaciones de contratación del Estado, que garanticen la igualdad de oportunidades para las personas licitantes.

Cabe resaltar que, en apego a lo normado por la LCA, las contrataciones que realiza el Estado contemplan una serie de requerimientos que determinan el tipo de procedimiento por emplear (Ordinario o excepcional), para así poder materializar los diferentes tipos de contratos, dentro de los cuales se puede mencionar contratos por:

- Enajenación.
- Adquisición de inmuebles.
- Arrendamiento de bienes.
- Contratos de obra.
- Adquisición de bienes y servicios propiamente dichos.

- Contratación de Servicios Profesionales que no constituyan relación jurídica laboral.
- Venta de bienes y servicios.
- Concesión de Servicios u Obras Públicas, contempladas en leyes especiales.

### **2.1.2 Contratación administrativa: Como mandato o garantía constitucional.**

Al margen del panorama legal mencionado, resta determinar si el proceso de contratación administrativa emanado de la Constitución Política responde a un mandato del Poder Constituyente sobre la Asamblea Legislativa o, por el contrario, si se puede hablar legítimamente de una garantía constitucional como mejor forma de cumplir a cabalidad las necesidades de la colectividad.

Para el derecho civil, el contrato de mandato implica el encargo para el cumplimiento de un acto o grupo de ellos en representación del mandante y es un contrato consensual que puede ser gratuito u oneroso.

Tómese en consideración que el contrato de mandato tiene como elemento esencial el de representación. Si se tratare de mandato mercantil se denomina este contrato como mandato o comisión, siendo sus principales características: la intervención mediante acto, el acto debe ser comercial, el comisionista debe ser comerciante y con la ejecución del acto el contrato se extiende. En Roma, los mandatos fueron considerados una serie de directrices dirigidas por el emperador

a sus funcionarios de provincias sobre cuestiones administrativas que conceptúan algunas normas sobre carácter privado.<sup>xv</sup>

Por su parte, se puede mencionar que las características más prevalecientes de este contrato son:

- Cumplir el encargo de manera diligente.
- Rendir cuentas.
- Seguir las instrucciones del mandatario.
- Responder de sus propias gestiones.

De lo anterior se denota que el contrato de mandato, tal y como es concebido por el Código Civil, no podría explicar lo que norma el legislador sobre la contratación administrativa.

En efecto, si bien es cierto la función desplegada por el legislador en Costa Rica sigue las características enunciadas del contrato de mandato, deben necesariamente diferenciarse de aquel por cuanto el elemento base es precisamente es el poder originario del constituyente, otorgándole facultades al legislador para que en su nombre gestionare la elaboración de la normativa en cuestión. En términos de principio si se tratare de aplicar este contrato se puede sugerir que existe el mandato, pero no en sentido estricto, debiéndose entender el término como una orden emanada del Constituyente Originario-delegada en la Asamblea Legislativa.

El contrato de mandato, tal como se enumera, carece de los elementos necesarios que encierran en este caso la decisión del Poder Constituyente, al otorgar orden al legislador para que conformare la legislación sobre contratación administrativa. En tal sentido y utilizando el término mandato como sinónimo de orden, si se pudiese concebir que el Constituyente en pleno uso de sus facultades delegó la creación de este ordenamiento especial, siempre que se verificaran en estricto contenido los principios constitucionales que engloban el marco del Estado costarricense al amparo de los artículos N° 50 y 74.

Se puede mencionar que la norma 182 constitucional, garantiza el cumplimiento efectivo y el respeto a los derechos que allí consagra relativos al proceso licitatorio para la adquisición de bienes y servicios de la Administración Pública. Pero la respuesta parece otorgarla una interpretación comprensiva de varias normas constitucionales y de principios también derivados de la Carta Magna, como se consagran en el acápite de los principios enumerados por la Sala Constitucional respecto del proceso de contratación administrativa.

Lo que sí parece confuso es precisamente la delegación de funciones de distinta naturaleza (si con ello se entiende el contenido que el Constituyente originario) por sobre la norma que consagra el artículo 182 de la Constitución Política. Ante tal situación parece claro encontrarse frente a la desconstitucionalización de lo que el Poder Constituyente definió en su artículo 182 como los contratos para la ejecución de obras, las compras y las ventas o arrendamientos de bienes, de las diversas organizaciones que conforman el Estado.



Tal desconstitucionalización queda aclarada si se lee detenidamente el artículo 182 al manifestar el constituyente que los procedimientos de contratación se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley, en cuanto al monto respectivo. El Poder Constituyente originario, mediante norma, gira instrucciones, en este caso a la Asamblea Legislativa, para que en virtud de su representación legisle en virtud de principios también constitucionales, el proceso de contratación administrativa; lo cual implica de manera genérica un mandato al legislador, no como contrato civil sino como voluntad soberana basados en su potestad de imperio, tratando eso sí de ser garante de que los principios inmersos en la Constitución Política se desborden en norma de rango legal, como lo es el caso del procedimiento de contratación administrativa esbozado anteriormente.

En la Constitución Política de Costa Rica, existe una diversidad de principios constitucionales de los que se derivan las normas de rango legal. Tales principios se definen como enunciados básicos no escritos, que más bien sirven para abarcar una serie de situaciones análogas de carácter general que inspiren tal función y que permiten verificar los principios de rango constitucional; no obstante, la interpretación de los principios constitucionales puede variar con el cambiar de los tiempos.

Tales principios se definen como Normas no escritas, esto de acuerdo con el artículo N°7, inciso 1 de la Ley General de Administración Pública, enunciados básicos no escritos, que más bien sirven para abarcar una serie de situaciones

análogas de carácter general que inspiren tal función y que permiten verificar los principios de rango constitucional.

En virtud de lo anterior, la existencia del Procedimiento de Contratación Administrativa puede localizarse en sentido estricto como garantía y mandato constitucionalmente atribuida por el Poder Constituyente a la Asamblea Legislativa.

Se trata de garantía por cuanto el proceso de contratación administrativa debe verificarse de acuerdo con el desarrollo de los principios constitucionales y el modelo económico y social de Costa Rica a la lectura armónica de los artículos 50, 74 y 182 de la Constitución Política ante lo cual el legislador lo contempla en una norma de rango legal.

A su vez el desarrollo de los procedimientos de contratación administrativa debe entenderse como mandato sea como sinónimo de orden a la Asamblea legislativa originado por el Constituyente de 1949.

Lo anterior se justifica si se considera que, como resultado de la lectura de tales principios constitucionales, se complementan con los que la Ley de Contratación Administrativa y la Ley de Concesión de Obras Públicas establecen.

En síntesis, el procedimiento de contratación administrativa emana del Poder Constituyente originario, que mediante delegación o mandato imperioso impone

a la Asamblea Legislativa crear la normativa que rige en cuestión en estricto apego al modelo socio económico imperante y los principios y normas constitucionales originarios.

Sin embargo, parece claro que el legislador pierde el criterio amplio que como sistema conforma el poder originario, lo que facilita la desconstitucionalización de normas de rango constitucional.

## **2.2 MARCO LEGAL**

Con los preceptos anteriores, se prepara el abordaje en el marco legal que, en Costa Rica, regula el proceso de contratación administrativa.

### **2.2.1 Constitución Política de Costa Rica**

La Constitución Política de Costa Rica, en su numeral 182 establece que *"los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo."*

Nótese que, a nivel constitucional, solamente una norma regula el procedimiento de adquisición de bienes y servicios que requiere la Administración Pública y que más bien da lugar a trasladar al legislador la creación de la normativa en materia de contratación administrativa.

Por su parte el artículo 180 de mismo cuerpo normativo, establece "*el presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, (...)*"

A la luz del presente artículo, es necesario considerar que plantea una limitación al gasto público dado que el poder de ejecución del gobierno estará regulado en adelante, por el presupuesto ordinario de la República, regido a su vez por el principio de anualidad.

El título decimotercero, de la Carta Magna Costarricense establece las normas que rigen el erario público, entre ellas el artículo 176 que señala: "*El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante el año económico. (...)*"

Nuevamente el presupuesto y por sobre todo la Ley de Presupuesto se conceptúan como garantía y límite. Límite, en cuanto a que la actividad de compra y uso de recursos financieros del Estado no podrá exceder el monto autorizado y bajo las condiciones igualmente autorizadas. Garantía, por cuanto al menos se garantizan las necesidades básicas de la colectividad.

Como se advierte, el procedimiento de contratación administrativa en tesis de principio servirá en adelante para asegurar la satisfacción de los intereses colectivos. Es criterio propio el manifestar que, en Costa Rica, el procedimiento

de Contratación Administrativa en la C.C.S.S. tiene dos grandes vertientes, a saber: el régimen seguido por la Ley N° 7494 Ley de Contratación Administrativa y el segundo por la Ley N° 6914 Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social. De inmediato, se analizarán algunos elementos básicos de ambas legislaciones.

### **2.2.2 Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento**

Como se denota anteriormente, los tres artículos constitucionales citados dan un panorama poco claro sobre el procedimiento de contratación, debiéndose recurrir a la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento para ampliar detalles sobre el alcance, procedimientos y limitaciones.

Al respecto, el artículo primero de la LCA establece como ámbito de regulación que la actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas está regulada por dicha ley. Asimismo, establece que cuando se utilicen parcial o totalmente recursos públicos, la actividad contractual de todo otro tipo de personas físicas o jurídicas se someterán a los principios de esta ley.

Tómese a consideración que del artículo N° 182 de nuestra constitución surge la Ley de Contratación Administrativa, para la determinación de diversos procedimientos, por lo que algunos podrían incluso hablar de la desconstitucionalización de los procedimientos establecidos para la contratación administrativa. No obstante, el procedimiento tal como lo regula el artículo N° 182 fue objeto de examen por parte de la Sala Constitucional de la República, la que estableció como licitación que:

*"(...) el mecanismo más apto para el control de la hacienda pública y de los recursos financieros del Estado, con el fin primordial de que se promueva una sana administración de los fondos públicos; constituyéndose entonces, en principio de orden público en tanto resulta el medio idóneo para la selección del co-contratante de la Administración (...)"<sup>xvi</sup>*

Igualmente, la LCA en sus artículos N° 4, 5 y 6 establece los principios rectores del proceso: Eficiencia, igualdad y libre competencia que permitan brindar una solución adecuada para el logro del fin colectivo que se deriva de la ejecución de los programas y proyectos públicos, lo cual implica que los mismos deben ser orientadores de la gestión administrativa.

Según dichos principios contenidos en los artículos 4, 5, 6 de la LCA los procedimientos de contratación administrativa persiguen seleccionar la oferta que más convenga a la satisfacción del interés general y al cumplimiento de los fines

y cometidos de la Administración (EFICIENCIA), se respetará la igualdad de participación de todos los oferentes potenciales y no se podrá incluir ninguna regulación que impida la libre competencia. (IGUALDAD Y LIBRE PARTICIPACION) y a los procedimientos se les dará la publicidad por los medios correspondientes a su naturaleza (PUBLICIDAD).

Sobre el principio de publicidad mediante voto 3451-96<sup>xvii</sup> la máxima sala en materia constitucional establece:

*"(...) se fundamenta en el doble propósito de lograr las mejores condiciones para la Administración Pública y de garantizar la libertad de oportunidades a los interesados y todo ello conforma el llamado principio de legalidad de la contratación administrativa (...)"*

Es criterio de la CGR, que los principios en materia de contratación administrativa son los que se desprenden del artículo 182 de la Constitución Política, los consignados en el voto 998-98 y los establecidos en la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento.<sup>xviii</sup>

En apego a lo estipulado en el artículo N° 7 de la LGAP, inciso 1, en la que se establece que los principios se derivaran de la Ley de la cual informan, para la Contraloría General de la República, los principios derivados de normas de rango constitucional tienen el mismo rango normativo de las normas de las cuales

derivan y por tanto, resultan aplicables siempre que el financiamiento del contrato comprometa fondos públicos.<sup>xix</sup>

La Ley en mención requiere dos requisitos previos al inicio del proceso de compra a saber: la decisión administrativa que justifique la adquisición y la certificación de que la unidad ejecutora cuenta con la reserva correspondiente para cubrir tal erogación.

El artículo N° 7 de la LCA, establece la necesidad del funcionario u órgano competente de emitir la decisión administrativa de promover el concurso, la cual debe ser motivada y contendrá, una justificación de su procedencia, según el programa de actividades de la Administración o el Plan Nacional de Desarrollo.

Tómese en consideración, que, si se pretenden adquirir bienes o servicios, se deben gestionar de acuerdo con los planes de desarrollo y los objetivos de los mismos para lograr la consecución de los fines colectivos y por supuesto reflejados en el presupuesto para el periodo fiscal correspondiente, cabe acotar que la justificación de compra debe ser motivada y expresar motivo, contenido y fin perseguido.

Respecto de la disponibilidad presupuestaria, la Ley de Contratación Administrativa en el artículo 8 establece que, para iniciar el procedimiento de contratación administrativa, es necesario contar con recursos presupuestarios suficientes para enfrentar la erogación. Tal imposición presupuestaria debe



verificarse como límite a la contratación, lo que implica un estudio de mercado a efecto de definir el costo comercial, de manera que la contratación no culmine siendo infructuosa y por tanto lesivo a la satisfacción de necesidades colectivas.

Igualmente, el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, registra una serie de disposiciones de cumplimiento obligatorio en los procedimientos de contratación que debe observar la administración, a efecto de que se garantice el cumplimiento de los principios, disposiciones y obligaciones de Ley para la contratación y obtención de bienes y servicios.

Para los efectos y alcance del presente estudio resultan de especial importancia y aplicación los ya citados principios que el artículo 2 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa consagra como:

- a) Eficiencia. Todo procedimiento debe tender a la selección de la oferta más conveniente para el interés público e institucional, a partir de un correcto uso de los recursos públicos. En las distintas actuaciones prevalecerá el contenido sobre la forma.
- b) Eficacia. La contratación administrativa estará orientada al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la entidad, en procura de una sana administración.
- c) Publicidad. Los procedimientos de contratación se darán a conocer por los medios correspondientes a su naturaleza. Se debe garantizar el libre y oportuno acceso al expediente, informes, resoluciones u otras actuaciones.
- d) Libre competencia. Se debe garantizar la posibilidad de competencia entre los oferentes. No deben introducirse en el cartel restricciones técnicas, legales o

económicas que injustificadamente limiten la participación de potenciales oferentes.

e) Igualdad. En un mismo concurso los participantes deben ser tratados y examinados bajo reglas similares.

f) Buena fe. Las actuaciones desplegadas por la entidad contratante y por los participantes se entenderán en todo momento de buena fe, admitiendo prueba en contrario.

g) Intangibilidad patrimonial. Las partes están obligadas a mantener el equilibrio financiero del contrato.

El Reglamento a dicha Ley estipula que, en el primer mes de cada período presupuestario, la Administración dará a conocer el Programa de Adquisiciones proyectado para ese año, lo cual no implicará ningún compromiso de contratar.

Con respecto a la decisión inicial, el artículo 8º señala que la decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jefe de la Unidad solicitante o por el titular subordinado competente, de conformidad con las disposiciones internas de cada institución y que esta decisión se adoptará una vez que la unidad usuaria, en coordinación con las respectivas unidades técnica, legal y financiera, según corresponda, haya acreditado, al menos, lo siguiente:

a) Una justificación de la procedencia de la contratación, con indicación expresa de la necesidad a satisfacer, considerando para ello los planes de largo y

mediano plazo, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Anual Operativo, el presupuesto y el Programa de Adquisición Institucional, según corresponda.

b) La descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios que se requieran, en caso de que puedan existir diferentes opciones técnicas para satisfacer la necesidad, acreditar las razones por las cuales se escoge una determinada solución, así como la indicación de la posibilidad de adjudicar parcialmente de acuerdo con la naturaleza del objeto. La Administración Central de manera obligatoria, y facultativamente las demás instituciones del Sector Público, utilizarán el catálogo de mercancías de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda.

c) Cuando corresponda por la naturaleza del objeto, los procedimientos de control de calidad que se aplicarán durante la ejecución del contrato y para la recepción de la obra, suministro o servicio.

d) La estimación actualizada del costo del objeto, de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento en cuanto a la estimación del negocio.

e) En las licitaciones públicas, salvo que por la naturaleza del objeto no resulte pertinente, deberá acreditarse la existencia de estudios que demuestren que los objetivos del proyecto de contratación serán alcanzados con una eficiencia y seguridad razonables. Para determinar la eficiencia, se valorará el costo beneficio de modo que se dé la aplicación más conveniente de los recursos asignados.

La seguridad razonable será determinada una vez considerados los riesgos asociados de la contratación, y éstos sean analizados y evaluados para adoptar

las medidas pertinentes de administración de riesgos, según lo dispone la Ley General de Control Interno.

f) Indicación expresa de los recursos humanos y materiales de que dispone o llegará a disponer para verificar la correcta ejecución del objeto del contrato. En la etapa de definición de especificaciones técnicas, selección y ejecución contractual deberá participar la unidad usuaria de la Administración que formuló el requerimiento.

g) La designación de un encargado general del contrato cuando, por la magnitud del negocio o porque así sea conveniente al interés público o institucional, tal designación resulte conveniente para la adecuada ejecución del contrato.

Como se observa en este articulado, hay toda una cadena de consideraciones a tomar en cuenta por parte de la administración activa a la hora de iniciar sus procedimientos de compra, esto a fin de garantizar y salvaguardar el uso óptimo de los recursos públicos y la satisfacción del interés general.

Paralelamente, la Administración al ser garante del buen uso de los recursos públicos, está en la obligación de cumplir con una serie de obligaciones, contenidas en los artículos 9, 25 30, 31 del RLC que en ese orden se citan a continuación:

**Disponibilidad presupuestaria.** Cuando se tenga certeza que el contrato se ejecutará en el período presupuestario siguiente a aquél en que dio inicio el procedimiento, o bien, éste se desarrolle por más de un período presupuestario,

la Administración, deberá tomar las previsiones necesarias para garantizar, en los respectivos años presupuestarios el pago de las obligaciones. Cuando se incumpliere esta obligación, la Administración, deberá adoptar las medidas que correspondan en contra del funcionario responsable, de acuerdo con su régimen disciplinario interno. En ninguno de estos casos se requerirá autorización de la Contraloría General de la República para iniciar el procedimiento de selección del contratista respectivo.

Para atender una necesidad muy calificada en casos excepcionales, en los que el inicio del procedimiento y la ejecución del contrato puedan darse dentro de un mismo período presupuestario y no se cuente con la totalidad de los fondos, se podrá solicitar autorización a la Contraloría General de la República para dar inicio en esa condición. En estos casos, la Contraloría General de la República, dispondrá de un plazo de diez días hábiles para pronunciarse sobre el particular. En las bases del concurso se advertirá expresamente sobre esta circunstancia. En este supuesto no podrá dictarse el acto de adjudicación hasta tanto no se cuente con el disponible presupuestario.

**Precio.** El precio deberá ser cierto y definitivo, sujeto a las condiciones establecidas en el cartel o pliego de condiciones y sin perjuicio de eventuales reajustes o revisiones. No obstante, es posible mejorar los precios cotizados si el cartel estableció esa posibilidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 42, inciso n) de la Ley de Contratación Administrativa y 28 bis de este Reglamento. En caso de divergencia entre el precio cotizado en números y letras,

prevalecerá este último, salvo el caso de errores materiales evidentes, en cuyo caso prevalecerá el valor real.

**Incentivos para la producción nacional.** Los beneficios contemplados en el artículo 12 del anexo B de la Ley 7017 "Ley de Incentivos para la Producción Nacional" son aplicables exclusivamente a la industria propia costarricense. Para que una compañía extranjera tenga el beneficio para un trato de empresa nacional en las compras del Estado es necesario que exista un Tratado de Integración Económica, de Libre Comercio con el país de origen o cualquier otro instrumento internacional vigente en Costa Rica y que éste contemple un capítulo de compras con el sector público. Lo anterior, siempre que se trate de un procedimiento cubierto por el respectivo capítulo de compras.

Para el caso de que un oferente extranjero pueda optar por un trato igualitario al nacional, para efectos comparativos, la consecuencia será que de competir con nacionales no le podrán sumar los derechos de aduana ni otros gastos de internación. Circunstancialmente, se entiende que tampoco se le aplicarán los beneficios señalados en la normativa especial que regula el desarrollo de las PYMES en las compras de bienes y servicios de la Administración activa.

**Precio inaceptable.** Se estimarán inaceptables y en consecuencia motivo de exclusión de la oferta que los contenga, los siguientes precios:

a) Ruinoso o no remunerativo para el oferente, que dé lugar a presumir el incumplimiento por parte de éste de las obligaciones financieras por insuficiencia

de la retribución establecida. La Administración deberá indagar con el oferente si con el precio cobrado será capaz de cumplir con los términos del contrato. Esa consulta deberá efectuarla antes de aplicar el sistema de evaluación, a efecto de no incluir en el listado de ofertas elegibles aquella que contenga un precio ruinoso.

b) Precio excesivo es aquel que comparándose con los precios normales de mercado los excede o bien que supera una razonable utilidad. Igualmente, la Administración, indagará con el oferente cuáles motivos subyacen para ese tipo de cotización, antes de adoptar cualquier decisión.

c) Precio que excede la disponibilidad presupuestaria, en los casos en que la Administración no tenga medios para el financiamiento oportuno; o el oferente no acepte ajustar su precio al límite presupuestario, manteniendo las condiciones y calidad de lo ofrecido. En este último caso, la oferta se comparará con el precio original.

d) Precio producto de una práctica colusoria o de comercio desleal.

La Administración deberá acreditar en el estudio de ofertas, mediante un estudio técnico, las razones con base en las cuales concluye que el precio es inaceptable, y de ser pertinente informar por escrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

**Reajustes o revisiones del precio.** Las partes tendrán derecho al reajuste o revisión del precio siempre que se acredite la variación de los respectivos costos, conforme las reglas existentes. El derecho a reajuste o revisión de los precios

rige desde la presentación de la oferta y podrá ser solicitado una vez que dé inicio la ejecución contractual.

Las partes estarán obligadas a fundamentar su gestión y a aportar las pruebas en que sustenten su dicho, tomando en cuenta las regulaciones específicas de la materia.

Las gestiones por este concepto prescriben en cinco años, a partir de que existe la posibilidad de interponer acciones cobratorias en relación con la variación de costos que se demande. Dicha prescripción se interrumpe con la presentación de la gestión.

Igualmente, este cuerpo nos da el lineamiento básico a seguir en la conformación de cartel:

Con respecto al cartel el RLC establece como contenido mínimo el siguiente:

- a) Un encabezado que contenga la identificación de la Administración promovente, la indicación del tipo y número del concurso y una breve descripción del objeto contractual.
- b) Indicación de la oficina que tramita el procedimiento y que proporcionará la información adicional necesaria respecto de las especificaciones y documentación relacionada.
- c) El día, hora límite y dirección, para la presentación de ofertas y garantías de participación; así como el número de copias que deberá adjuntarse a la oferta original, cuando así proceda.
- d) El porcentaje de las garantías que se deben rendir, cuando se requieran.



- e) Indicación de las especies fiscales y demás timbres que deba aportar el oferente.
- f) Indicación de cualquier opción de compra futura, y de ser posible, una estimación del momento en que se podrán ejercer dichas opciones.
- g) Descripción de la naturaleza y cantidad de los bienes o servicios objeto del procedimiento, incluidas especificaciones técnicas que podrán acompañarse de planos, diseños e instrucciones correspondientes. Las especificaciones técnicas se establecerán prioritariamente en términos de desempeño y funcionalidad. El sistema internacional de unidades, basado en el sistema métrico decimal es de uso obligatorio.
- h) Sistema de valoración y comparación de las ofertas. Cuando únicamente se considere el precio, bastará una simple indicación al respecto.
- i) Solicitud de muestras, cuando se estimen indispensables.
- j) Indicación precisa, de los documentos que se deberán aportar para la evaluación de la idoneidad del oferente en aspectos económicos, técnicos u otros.
- k) Términos de pago
- l) Plazo de vigencia de la oferta y plazo de adjudicación.
- m) Lugar y fecha de inicio y conclusión de la entrega de los bienes o servicios, cuando así proceda.
- n) Indicación de que se reserva el derecho de adjudicar parcialmente una misma línea o bien parte de un mismo objeto conformidad con lo establecido en la decisión inicial. En este último caso, esta alternativa será posible cuando el objeto

lo permita y ello no afecte su funcionalidad. En ambos supuestos se exigirá, al menos, los precios unitarios.

No será necesario advertir en el cartel, la posibilidad de adjudicar parte de la totalidad de las líneas contempladas en éste.

La obligación de participar en la totalidad de los renglones solamente será posible cuando exista una justificación técnica para ello y así haya sido advertido en el cartel.

o) El uso de medios electrónicos si resulta procedente, la posibilidad de presentar ofertas vía fax deberá habilitarse expresamente en el cartel, previéndose para ello un plazo de confirmación por escrito. En ningún caso se aceptará la presentación de ofertas por la vía telefónica.

El cartel, no podrá imponer restricciones, ni exigir el cumplimiento de requisitos que no sean indispensables o resulten convenientes al interés público, si con ello limita las posibilidades de concurrencia a eventuales participantes. Tampoco podrá exigir que el oferente efectúe manifestaciones, repeticiones o transcripciones de aspectos del pliego sobre los cuales los participantes no tengan ningún poder de disposición.

Las medidas, límites, plazos, tolerancia, porcentajes u otras disposiciones de similar naturaleza que deba contener el cartel, se establecerán con la mayor amplitud que permita la clase de negocio de que se trate, en lo posible utilizándolos como punto de referencia. Asimismo, respecto de los tipos conocidos de materiales, artefactos, o equipos, cuando únicamente puedan ser

caracterizados total o parcialmente mediante nomenclatura, simbología, signos distintivos no universales, o marca, ello se hará a manera de referencia; y aun cuando tal aclaración se omitiere, así se entenderá.

La Administración podrá incorporar en el cartel un mecanismo de mejora de los precios cotizados, según las reglas generales incluidas en el artículo 28 bis de este Reglamento.

Con respecto al sistema de evaluación el RLC señala que en el cartel se establecerá un sistema de evaluación, el cual deberá contemplar los factores ponderables, el grado de importancia de cada uno de ellos, así como el método para valorar y comparar las ofertas en relación con cada factor.

La Administración, podrá incluir otros factores de calificación distintos al precio, en el tanto impliquen una ventaja comparativa para la selección de la oferta más conveniente. No podrán ser ponderados como factores de evaluación los requisitos mínimos legales, técnicos o financieros, que resulten indispensables para la contratación.

A criterio de la Administración, podrán utilizarse otras modalidades para elegir al contratista, tales como un sistema de selección de dos fases, en el cual una vez analizado el cumplimiento de los aspectos técnicos, legales y financieros, se pasará a una segunda etapa en la que se valorará la parte económica.

En aquellos objetos susceptibles de empate, deberán fijarse cláusulas de desempate y, en caso de que aquél persista, definirá la suerte. En este último supuesto, si el cartel no definiere otro método, se convocará a los oferentes cuyas propuestas obtienen la misma puntuación a un lugar, hora y fecha determinados para seleccionar la oferta ganadora. De todo ello se levantará un acta que será suscrita por los asistentes al evento, y posteriormente se adoptará el acto de adjudicación.

En relación con el plazo de recepción de ofertas, el cartel deberá establecer el plazo mínimo, con indicación de la hora y fecha de vencimiento. Se entenderá que los días y horas son hábiles, de modo que así deberán computarse.

En cuanto a la invitación a participar, se publicará por los medios físicos o electrónicos así establecidos, de acuerdo al tipo de concurso que se promueva y deberá contener un encabezado que incluya: la identificación de la Administración contratante; la indicación del tipo y número del concurso y una breve descripción del objeto contractual; el costo y forma de pago para adquirir el cartel, o bien, la dirección o medio electrónico en el que éste pueda ser consultado; la hora y fecha de recepción de ofertas y cualquier otra indicación, que la Administración considere necesaria.

El cartel y sus anexos deberán estar siempre a disposición de cualquier interesado, al menos desde el día siguiente en que se curse la última invitación. Queda facultada la Administración, para cobrar el costo de impresión o

reproducción de dicho material; todo lo anterior, de acuerdo lo establecido y en la Ley y su Reglamento.

En relación con el acto final el RLCA indica que, una vez hechos los estudios y valoraciones señalados en los artículos anteriores, la Administración, deberá dictar el acto de selección del adjudicatario. Cuando se soliciten precios unitarios y la Administración se haya reservado la posibilidad de adjudicar parcialmente una misma línea o mismo objeto, así lo indicará.

Si la oferta ganadora del concurso presenta un precio menor al monto presupuestado, la Administración podrá adjudicar una mayor cantidad de bienes o servicios si la necesidad así lo justifica.

Si al concurso no se presentaron ofertas o las que lo hicieron no se ajustaron a los elementos esenciales del concurso, se dictará un acto declarando infructuoso el procedimiento, justificando los incumplimientos sustanciales que presenten las ofertas.

Si fueron presentadas ofertas elegibles, pero por razones de protección al interés público así lo recomiendan, la Administración, mediante un acto motivado, podrá declarar desierto el concurso.

Cuando la Administración, decida declarar desierto un procedimiento de contratación, deberá dejar constancia de los motivos específicos de interés público considerados para adoptar esa decisión, mediante resolución que deberá incorporarse en el respectivo expediente de la contratación.

Cuando se haya invocado motivos de interés público para declarar desierto el concurso, para iniciar un nuevo procedimiento, la Administración deberá acreditar el cambio en las circunstancias que justifican tal medida.

La declaratoria de infructuoso, de desierto o re adjudicación deberá ser dictada por el mismo funcionario u órgano que tiene la competencia para adjudicar.

En relación con lo normado por dicho Reglamento en torno al procedimiento de Compra Directa, mismo que será de fundamental suceso para el desarrollo de la investigación, se indica:

Cuando se utilice la figura de la contratación directa de escasa cuantía, la Dirección o Administración, podrán utilizar el fax indicado por el proveedor para recibir notificaciones de invitación, sin perjuicio de que se utilicen otros medios electrónicos autorizados al efecto; por lo que detallamos para un mejor entender:

Dentro de lo regulado en el artículo 136 del RLCA con respecto a las compras directas, se establece que las contrataciones que, por su limitado volumen y trascendencia económica, de conformidad con los montos establecidos en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa, podrán tramitarse siguiendo el procedimiento que se indica en este Reglamento.

Una vez que se ha determinado que procede una contratación directa de escasa cuantía, se ha de confeccionar un pliego de condiciones sencillo en donde se describa el objeto contractual, el plazo y forma de la entrega, así como también se debe fijar la hora y fecha para la recepción de las propuestas. En estos casos

se adjudicará la oferta de menor precio, sin perjuicio de que se valoren otros factores relevantes, cuando así haya sido definido en la invitación.

La entidad dará un plazo mínimo de un día y un máximo de cinco días hábiles para la presentación de las cotizaciones. En casos acreditados como urgentes se pueden solicitar las cotizaciones con, al menos, cuatro horas de anticipación a su recepción; en este supuesto deberá existir un documento firmado por un funcionario que se haga responsable de esta decisión, quien será el mismo que dicta el acto de adjudicación.

La Administración invitará a no menos de tres potenciales oferentes del Registro de Proveedores establecido en este Reglamento, aunque se encuentra obligada a estudiar todas las ofertas presentadas independientemente si provienen de oferentes que han sido invitados o no. Para participar no es requisito estar inscrito en el registro de proveedores. En caso de que el número de proveedores inscritos sea menor a tres, se podrá invitar a otros que no lo estén.

Para la validez del procedimiento no será necesario contar efectivamente con las tres cotizaciones, pero sí que los invitados sean empresas dedicadas al giro propio del objeto contractual específico; en cuyo caso igualmente se considerará falta grave el trámite seguido en sentido contrario a esta disposición.

Las ofertas podrán ser presentadas por fax o correo electrónico, de acuerdo a lo que establezca el cartel, debiendo realizarse la convalidación de la que resulte

mejor posicionada de la evaluación realizada antes de dictar el acto de adjudicación.

En aquellos casos donde se cuente con un sistema que garantice los principios rectores del uso de medios electrónicos se podrán recibir las ofertas por dicho medio.

El acto de adjudicación deberá dictarse en un plazo máximo de diez días hábiles, prorrogable por un plazo igual en casos debidamente justificados, contados a partir del día de la apertura de ofertas y de inmediato será comunicado a los participantes, quienes podrá interponer recurso de revocatoria, dentro del plazo de dos días hábiles siguientes a su notificación. Si el recurso es admisible, se concederá audiencia al adjudicatario por el plazo de dos días hábiles, vencido el cual la Administración deberá resolver dentro de los tres días hábiles siguientes. En los casos declarados urgentes no habrá recurso alguno.

Asimismo, en cuanto a la invitación a participar, la Administración deberá considerar lo establecido en el Decreto Ejecutivo número 33305-MEIC-H, "Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración".

Dicho artículo, se desarrolla de manera especial, ya que por el Modelo interno con el que cuenta la CCSS, esto a través del Modelo de Distribución de Competencias en Contratación Administrativa y Facultades de Adjudicación de la



CCSS, el Área en estudio se encuentra estratifica en el **Nivel C**, lo cual le permite únicamente realizar procedimientos de Escasa Cuantía, no así procedimientos de Licitación Abreviada o Licitación Pública, mismos que le corresponde desarrollar por el nivel de competencia a la Dirección Regional a la cual se encuentra adscrita el Área de Salud de San Joaquín de Flores de Heredia-Clínica Jorge Volio.

### **2.2.3 Jurisprudencia de la Sala Constitucional.**

Un aspecto esencial cuando se habla de procedimientos de compras es la jurisprudencia emitida por la Sala Constitucional de la República, como el caso del voto N°0998-98 el cual se vuelve como una piedra angular para desarrollar procedimientos de Contratación Administrativa, ya que no contradice en apariencia la determinación del procedimiento de licitación establecido en nuestra constitución.

Uno de los grandes y preciados logros es el de pronunciar y describir una serie de principios que deben rigen la materia, que a criterio de dicha Sala emanan del artículo constitucional N°182, como reguladores y orientadores de los procedimientos de contratación, a saber:

a. Libre concurrencia: afianzar la posibilidad de oposición y competencia en virtud del artículo 46 constitucional que regula la libertad de empresa.

- b. Igualdad de trato: a fin de garantizar los intereses y derechos como contratistas, oferentes o particulares. Impide a su vez imponer condiciones restrictivas.
- c. Publicidad: deriva del anterior y garantiza amplia concurrencia en condiciones de absoluta concurrencia, favoreciendo la más amplia divulgación.
- d. Seguridad Jurídica: si el procedimiento se apeg a las normas se brinda seguridad y garantía tanto a la administración como a los diferentes oferentes.
- e. Formalismo de los procedimientos: favorece la auto fiscalización de la administración.
- f. Equilibrio de Intereses: favorece la equivalencia entre derechos y deberes tanto de la administración como de los diversos oferentes.
- g. Principio de Buena Fe: principio moral básico, donde las actuaciones de ambas partes se caractericen por normas claras, y prevalezca el interés público sobre cualquier otro.

Para el autor Casagne (1988) los principios tienen cierto margen de indeterminación y abstracción que los lleva a requerir un acto que precise su contenido y de manera detallada, sea a la positivización en normas o mediante aplicación al caso concreto:

*" (...) A su vez, el dinamismo potencial que caracteriza a los principios generales del derecho es por demás evidente y esto es lo que hacen que se conviertan en la principal fuente de un derecho que, como el administrativo, se encuentra en un proceso de adaptación a la realidad sobre la que elabora sus soluciones. Y,*

*curiosamente, esa elasticidad que muchos llegaron a predicar del derecho positivo, cuya potencia normativa se consideraba prácticamente interminable, es la que cabe reconocer a los principios generales del derecho. Pero entiéndase bien que esa aptitud para expandirse no lleva en sí la idea de cambio constante, sino la de permanencia de los principios e instituciones fundamentales no obstante su adaptación a una realidad en continuo movimiento."*

En este aspecto, la Contraloría General de la República (2000) ha establecido:

*"(...) Los principios tienen conexión, hilación o armonía entre sí, ya que en su totalidad perfilan la fisonomía característica de una rama del derecho que debe tener unidad y cohesión internas. En su aplicación se busca armonizarlos, de modo que uno no quede vaciado o desnaturalizado por otro (por ejemplo el de legalidad por el de eficiencia)."*

Como se desprende del artículo N°182 constitucional, la LCA y los principios definidos por la Sala Constitucional brindan un marco legal que rige la determinación del procedimiento, los lineamientos y condiciones básicas para la satisfacción de las necesidades públicas del Estado que a su vez servirán para servir a la colectividad.

Según las normas citadas, así como la jurisprudencia en estudio, conforman el aparato de legalidad que rige para el procedimiento de adquisición de bienes y servicios, y tal procedimiento será en adelante el medio para obtener el fin que la colectividad requiere.

El procedimiento concursal establecido por la Constitución Política y armonizado con los principios constitucionales, sugieren la determinación legal que rige el procedimiento de contratación administrativa que el Estado costarricense debe seguir.

De la lectura del artículo N°182 de la COPOL no se puede desprender que el procedimiento de contratación surja como derecho o garantía constitucional que verifique los intereses colectivos, más bien parece nacer de los principios constitucionales generales y del mandato al legislador a efecto de que realizare la adecuación de una situación ordinaria de la administración basada en principios genéricos mediante ley escrita.

#### **2.2.4 Compras Amigables con el Ambiente**

En relación con las compras verdes, nuestro país al tener no solo un compromiso con la ciudadanía, sino también con el ambiente en general, ha buscado la incorporación de normativa en razón de salvaguardar el medio ambiente, así como garantizar un correcto proceso de descarte de productos.

Dentro la normativa nacional, existe ampliamente la obligación de las instituciones del Estado, de que los procesos de contratación administrativa deben de contemplar los aspectos sobre la adquisición de productos amigables con el ambiente, situación que en la actualidad toma una gran relevancia.

Para tales efectos, el numeral 50 de nuestra constitución establece “Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho” (Así reformado por el artículo 1 de la Ley 7412 del 3 de junio de 1994).

El Manual para la implementación de Compras Verdes en el Sector Público de Costa Rica (2008) señala que se trata del ajuste a una contratación en la cual se han contemplado requisitos ambientales relacionados con una o varias de las etapas del ciclo de vida del producto por comprar; esto es, desde la extracción de la materia prima, su fabricación, distribución y uso, hasta su disposición final. De este modo, el comprador satisface la necesidad de la institución que da origen a la compra, pero no descuida el impacto ambiental que esta ocasionará.

Como lo señaló la Sala Constitucional en la resolución 11210-2008 la figura de la “compra verde”, puede reputarse como una garantía del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado derivado del artículo 50 de la Constitución Política. Además, en dicha resolución se establece que el carácter del Derecho ambiental se proyecta a la materia de las compras o adquisiciones de los entes públicos, lo cual es al invertir los fondos públicos presupuestariamente programados, que debe en lo posible garantizarse, defenderse y preservarse el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. La Ley N° 8839 Ley

para la Gestión Integral de Residuos y el Decreto 35933-2010 Reglamento para la Gestión Integral de Residuos Electrónicos, regulan dicha gestión.

Adicionalmente cabe referenciar lo postulado por el Lic. Alejandro Calvo (2014) en su exposición sobre Aspectos Ambientales a considerar en las Compras Públicas, para el mes de marzo de 2014 en razón del proyecto “Tres Erres”, en el que postuló como principales enunciados:

**Reducir:** consumo de bienes o de energía. A manera de ejemplo, no imprimir los oficios a menos que sea estrictamente necesario o bien comprar equipo eléctrico que utilice menos energía.

**Reutilizar:** Se basa en reutilizar un material u objeto para darle una segunda vida útil, como utilizar las paletas de un embalaje para la confección de artesanías. Realizar un Convenio interadministrativo para retiro de desechos útiles.

**Reciclar:** A partir de desechos volver a fabricar un producto similar. Papel, plástico o vidrio reciclado a manera de ejemplo. En nuestro caso fomentar a través del SEO, el reciclaje de forma tal que la industria tenga luz verde para saber que obtendrá una ventaja legal permitida en caso de ofrecer productos reciclados.

## **2.3 MARCO INSTITUCIONAL**

En el año 1997 se inició un proceso de transformación dentro de la Caja y que la centralización, según las autoridades institucionales, resultaba inoperante.

Los primeros ensayos de desconcentración se limitaron a la contratación administrativa y se promulgó el Reglamento para la Obtención de Bienes y Servicios en forma desconcentrada de la Caja Costarricense de Seguro Social, Publicado en La Gaceta No 211, del 3 de noviembre de 1997.

Mediante publicación en el diario La Gaceta N° 24, del 24 de diciembre de 1998, se dictó la Ley de Desconcentración de los Hospitales y las Clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social y su respectivo reglamento que ampliaría sus alcances al marco presupuestario y de recursos humanos.

Igualmente, mediante publicación en La Gaceta N° 3 del 5 de enero del 2000, se publicó el Reglamento General de Desconcentración de los Hospitales y Clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social, donde se desarrolló en materia de contratación administrativa el artículo 7 de la Ley que le dio origen, según el cual los centros podrían, a partir de ese momento desplegar todas aquellas actuaciones tendientes a adquirir directamente los bienes y servicios requeridos. El Reglamento, a pesar de desconcentrar la adquisición de bienes y servicios, indicó que la compra de medicamentos al amparo del procedimiento excepcional se mantendría en el nivel central, esto debido al Reglamento compra de

medicamentos, materias primas, envases, empaques y reactivos. Publicado en La Gaceta N° 10 del 15 de enero de 1998.

La Junta Directiva, mediante el acuerdo tomado en el artículo 6° de la sesión número 8124 celebrada el 18 de enero del año 2007 implementó el “Modelo de Facultades y Niveles de Adjudicación por Instancia Administrativa”, el cual disponía la distribución de facultades para llevar a cabo y adjudicar procedimientos de contratación administrativa conforme con la disposición presupuestaria de las diferentes unidades.

En el artículo 6° de la sesión 8335 celebrada el 26 de marzo de 2009, la Junta Directiva aprobó las “Condiciones generales para la contratación administrativa institucional de bienes y servicios desarrollada por todas las unidades desconcentradas y no desconcentradas de la Caja Costarricense de Seguro Social, las cuales fueron publicadas en La Gaceta N° 73 del 16 de abril del 2009 para la contratación administrativa institucional de bienes y servicios desarrollada por todas las unidades desconcentradas y no desconcentradas de la CCSS. En dicho texto se establecen las condiciones que regirán en todos los concursos de las unidades facultadas de compras en la CCSS, regidos por la Ley N°7494 y la Ley N° 6914, así como el Reglamento para la compra de medicamentos, materias primas, reactivos, envases.

En el artículo 7° de la sesión 8339 del 16 de abril del año 2009, la Junta Directiva aprobó el Modelo de distribución de competencias en contratación administrativa



y facultades de adjudicación para las unidades de compra de la CCSS, mismo publicado en La Gaceta N° 80 de fecha 27 de abril del 2009, bajo la premisa de que la CCSS requiere promover de forma eficiente procedimientos de contratación administrativa por medio de una delimitación de competencias para sus distintas unidades, teniendo en cuenta la necesidad que exista dentro de la normativa institucional la indicación expresa sobre la competencia jerárquica para emitir actos administrativos, así como la adopción de decisiones iniciales, realización de procedimientos de resolución y rescisión, procesos sancionatorios contra proveedores, modificaciones contractuales, procedimientos administrativos de ejecución de garantías, declaratorias de desiertos e infructuosos, y emisión de resoluciones para la prescindencia del procedimiento ordinario. Esto sin olvidar que todo debe relacionarse directamente a los presupuestos asignados a cada una de las unidades de la Institución.

Incluso fue señalado en la aprobación que se pretendía lograr institucionalmente una disminución paulatina y controlada de la cantidad de unidades facultadas para adquirir bienes y servicios mediante el reordenamiento de dichas unidades, fomentando ello el agrupamiento de necesidades, el aprovechamiento de las economías de escala y un incremento en las medidas de control interno sobre dichas unidades y los bienes y servicios adquiridos dentro de un marco de eficiencia de la gestión administrativa, lo cual al día de hoy aún se encuentra en proceso de consolidación.

En resumen, puede indicarse que la C.C.S.S. cuenta con normativa institucional para la adquisición de bienes y servicios, entre las que se pueden citar por su relevancia las siguientes:

- Modelo de distribución de competencias en Contratación Administrativa y facultades de Adjudicación para las unidades de compra de la CCSS, publicado en La Gaceta N°80 del Lunes 27 de abril del 2009, en razón de la sesión N°8124 del 18 de enero del 2007, regula a nivel interno institucional, en su artículo N°1 la facultad con el que cada unidad debido al Presupuesto asignado de Bienes y Servicios No personales puede desarrollar o no, los distintos procedimientos de contratación existentes, de acuerdo al nivel donde se ubique (A, B y C), para lo que se referencia:

1. Unidades ubicadas en el Nivel A, del modelo interno de competencias, puede realizar procedimientos de Licitación Pública, Licitación Abreviada, Compra Directa y cualquier otro regulado.
2. Unidades ubicadas en el Nivel B, del modelo interno de competencias, puede realizar procedimientos de Licitación Abreviada y Compra Directa, esto dentro de los rangos establecidos por la CGR, para cada uno de ellos.
3. Unidades ubicadas en el Nivel C, del modelo interno de competencias, puede realizar únicamente procedimientos de Compra Directa de Escasa Cuantía.

Igualmente, en su artículo N°2 se regula la competencia para dictar los actos de adjudicación, esto de la siguiente manera:

El acto de adjudicación, en razón de la cuantía del negocio, será emitido por las siguientes instancias:

- Junta Directiva más de \$1.000.000,00 (un millón de dólares).
- Gerencias y Auditoría Interna hasta \$1.000.000,00 (un millón de dólares).
- Directores de Sede, Directores Médicos, Directores Médicos Regionales hasta \$500.000,00 (quinientos mil dólares).
- Director Administrativo Financiero o Administrador de Centros de Salud hasta \$250.000,00 (doscientos cincuenta mil dólares).

Nota Aclaratoria: En caso de que alguna unidad estratificada en el Nivel C requiera realizar procedimientos de mayor complejidad, debe acudir a la Dirección Regional a la que se encuentra adscrita, para que esta desarrolle el procedimiento correspondiente.

- Condiciones generales para la contratación administrativa institucional de bienes y servicios desarrollados por todas las unidades de la C.C.S.S.
- Instructivo para la aplicación del régimen sancionador contra proveedores y contratistas de la C.C.S.S.
- Modelo de funcionamiento y organización del Área de Gestión de Bienes y Servicios en los establecimientos de salud.
- Manual de procedimientos para la administración, liquidación y contabilización de los fondos de Caja Chica.
- Manual de procedimientos para las subáreas de Almacenamiento y Distribución.

- Manual de procedimientos para uso de las unidades facultadas y autorizadas para adquirir bienes y servicios en la C.C.S.S.
- Manual para la estimación del monto de las contrataciones y la elaboración de estudio de precios.
- Manual para uso del catálogo general de bienes y servicios.
- Manual de ejecución contractual.
- Procedimiento sumario para verificación y/o la imposición de multas y cláusula penal.

## **CAPÍTULO III**

### **3. MARCO METODOLÓGICO**

Con la presente investigación se realizó un estudio teórico-práctico de la Clínica de Salud Jorge Volio – Área de Salud Belén-Flores de Heredia, específicamente en la SACA, mismo que sirva de insumo para mejorar la gestión que se realiza en dicha área.

El desarrollo de cualquier proyecto de investigación contempla una premisa indiscutible, cual es la elaboración y aplicación de un marco metodológico que permita lograr una sistematización en el manejo de la información y su posterior análisis y comprensión, con el cual tener mayor claridad del fenómeno estudiado.

Las herramientas que brinda este acápite permiten el proceso de la información obtenida en el estudio que se desarrolla, por cuanto se establecen las pautas por seguir durante la investigación.

Otro aspecto por rescatar cuando se estructura la investigación es que, con esta, el lector puede vislumbrar de la mejor manera la dinámica del estudio, bajo qué perspectivas y herramientas se recopila la información, así como la comprensión de las circunstancias del fenómeno en estudio.

### 3.1 Estrategias de la Investigación

Para entrar a delimitar la estrategia de investigación se define inicialmente que la misma se segrega de la metodología, que como la define María Esthela Quiroz (2003).

Se caracteriza por ser normativa al (valorar), pero también es descriptiva cuando (expone) o comparativa cuando (analiza). La metodología también estudia el proceder del investigador y las técnicas que emplea. De ahí que esta auspicie la variedad de procedimientos, criterios, recursos, técnicas y normas prácticas que el docente investigador puede aplicar según las necesidades (...) Con esta lógica y hablando de investigación, en la metodología el investigador descifra de manera descriptiva, por demás detallada, cómo piensa realizar el trabajo de investigación, teniendo en cuenta cada elemento. (Quirós, 2003)

De este modo, la selección de estrategias, que no son otra cosa, como indica la misma Quiroz (2003): "...las formas de lograr nuestros objetivos en menos tiempo, con menos esfuerzo y mejores resultados. En éstas, el investigador amplía sus horizontes de visión de la realidad que desea conocer analizar, valorar, significar o potenciar" (p. 63 b).

### 3.2 Tipo de Estrategia de Investigación

La investigación se clasifica descriptiva, procura brindar una buena percepción del funcionamiento de un fenómeno y de las maneras en que se comportan las variables, factores o elementos que lo componen, aunado a que “los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis (Dankhe, 1986). Es decir, miden, evalúan o recolectan datos sobre diversos conceptos (variables), aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno por investigar. Hernández Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). (p. 102) y analítica, la cual define CeaD’Ancona, M<sup>a</sup> Ángeles (1999) “*se asocia a la epistemología interpretativa (dimensión intersubjetiva), centrada en el sujeto individual y en el descubrimiento del significado, los motivos y las intenciones de su acción*” (p. 46), comprendiendo dicha investigación la descripción, análisis e interpretación de la situación actual de los procesos de gestión que realiza la Sub-Área de Contratación Administrativa del Área de Salud Belén Flores.

El enfoque se realiza sobre las personas, grupos o cosas, que se conducen o funcionan en el presente departamento, realizando, por ende, un trabajo de campo, el cual comprenda correr entrevistas, realizar revisión de documentos, con cual lograr un análisis real de la situación actual.

### **3.3 Unidad de Estudio**

El estudio se concentró en la observación, recolección de datos y análisis de los procedimientos de contratación administrativa por Compra Directa de Escasa Cuantía que se desarrollan Sub-Área de Contratación Administrativa de la Clínica de Salud Jorge Volio – Área de Salud Belén-Flores de Heredia para el periodo 2013 al 2017.

### **3.4 Población**

Se toma como población para este estudio, los expedientes de contratación administrativa elaborados para el periodo comprendido entre al año 2013 al año 2017, en la Clínica de Salud Jorge Volio – Área de Salud Belén-Flores de Heredia, específicamente los procedimientos de Compra Directa de Escasa Cuantía, al ser los únicos procedimientos que puede utilizar, mismos que serán abarcados en su totalidad.

Con relación a la especificidad del tipo de procedimiento que será analizado, se retoma lo señalado sobre el Modelo de distribución de competencias en Contratación Administrativa y facultades de Adjudicación para las unidades de compra de la CCSS, dado que la Clínica de Salud Jorge Volio – Área de Salud Belén-Flores de Heredia, se encuentra en el Nivel C dentro de la estructura interna para adquisición, lo que significa la potestad única y exclusiva de realizar procedimientos de Compra Directa de Escasa Cuantía, por lo que no se realizara



por ende estudio de ningún otro tipo de procedimiento, fuera el caso de Licitaciones Públicas o Abreviadas.

Como complemento, indicar que de ser necesario para la Clínica desarrollar procesos de mayor complejidad, por la estructura institucional establecida, deberá acudir a la Dirección Regional a la cual se encuentra adscrita, siendo en el caso particular la Dirección de Servicios de Salud Central Norte.

Paralelamente se indagará con los funcionarios de la Clínica que intervienen en dichos procedimientos.

Dentro de algunos aspectos que se consideran para la elección de los participantes en la presente investigación, fueron:

- Disponibilidad de participar en la investigación.
- Que cuenten con conocimiento en la materia de contratación administrativa, así como en el objetivo por estudiar en la presente investigación.
- Que la participación de dichos funcionarios sea congruente con los propósitos de la investigación.
- Que se comprometan y responsabilicen con el presente estudio, con lo cual la información brindada por estos sea confiable, clara, coherente y veraz.

- Que sea accesibles para brindar datos y suministrar información necesaria.

Se toma en consideración para realizar este estudio de investigación, que para el año 2013 la CCSS tenía vigente y en aplicación la normativa institucional interna emitida, misma tendiente a mejorar y uniformar procedimientos, así como un esfuerzo de capacitación a funcionarios en distintos centros de trabajo; razón por la cual se tomaron como base del estudio, los procedimientos de Compra Directa de Escasa Cuantía realizados en los periodos 2013 al 2017, ya que estos permiten y posibilitan conocer el impacto de las acciones implementadas, así como el cumplimiento del marco jurídico-operativo, pieza fundamental por conocer en la investigación.

La participación de funcionarios en dicha investigación se da en un ambiente de flexibilidad e interacción, el cual permita un proceso de realimentación en el tema de estudio, por cuanto debe ser procedente la participación con el cumplimiento de los objetivos de esta investigación.

### **3.5 Muestra**

Para lograr el objetivo de la investigación, la selección de la muestra debe ser de tipo no probabilística, ya que se necesita cumplir con ciertos aspectos o características relacionadas directamente con este estudio, tal como lo señala

Sampieri, *“en las muestras no probabilísticas, la elección de los elementos no depende de la probabilidad, sino de causas relacionadas con las características de la investigación o de quien hace la muestra. (...) Elegir entre una muestra probabilística o una no probabilística depende de los objetivos del estudio, del esquema de investigación y de la contribución que se piensa hacer con ella.”* (Hernández Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Baptista Lucio, P., 2006, p. 241)

La selección de la muestra se da con la participación de los funcionarios que están relacionados directamente con el desarrollo de los procedimientos de contratación, mismos funcionarios que se vuelven la columna vertebral para llevarlos a cabo; en lo relacionado con los expedientes de compras, no existirá muestra, ya que se realizará la evaluación de la totalidad de procedimientos realizados para el periodo 2013 al 2017.

Con respecto a la información que se recolectará a través de los funcionarios escogidos para el estudio, será utilizada para complementar la revisión de campo de los expedientes y la observación, ya que servirá de guía para entender el desarrollo normal y verídico de los trámites, el accionar de los procedimientos

Se detalla a continuación, los funcionarios involucrados en el presente estudio (seleccionados de acuerdo con las necesidades), como fuentes de información para la consulta:

**Cuadro N°4**  
**Funcionarios por Consultar durante la Investigación**

| <b>Nombre</b>             | <b>Puesto</b>                  | <b>Grado Académico</b>          |
|---------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| Wilberto Bautista Argueta | Encargado<br>Adquisiciones     | Bachiller en<br>Administración  |
| Minor Núñez Ramírez       | Proveedor<br>Institucional     | Bachiller Educación<br>Media    |
| Randall Rodríguez Núñez   | Administrador                  | Licenciado en<br>Administración |
| Mabel Chaves Hernández    | Asistente de<br>Administración | Licenciada en<br>Administración |

Fuente: Elaboración Propia.

Se consulta a dichos funcionarios, ya que son los principales actores en los procedimientos de Compras de Escasa Cuantía que se realizan en la clínica, con lo cual tener información de primera mano, misma que sirva dentro de otros aspectos, como complemento al análisis del expediente en físico, la observación realizada y cualquier otro elemento que beneficie el cumplir con los objetivos propuestos.

### 3.5.1 Diseño Muestral

Por ser una población accesible, se seleccionó a los funcionarios que intervienen en el proceso de adquisición que se encuentran trabajando en el periodo en estudio, así como al Administrador del Área de Salud. A ellos se les aplicaron las herramientas de recolección de datos, cuyo objetivo es lograr la obtención de información primaria para la investigación.

### 3.6 Recolección de datos

Para la recolección de datos existen varias técnicas o métodos de recolección de la información, sobre un hecho o fenómeno, o sea, los instrumentos, los cuales van a estar en función del tipo de investigación que se quiera realizar, que según Balcells I. Junyent (1994) *“son, pues, instrumentos puestos a disposición de la investigación y organizadas por el método con este fin. Son limitadas en número y comunes a la mayoría de las ciencias sociales”* (p. 54).

A través de estas, se logran los objetivos propuestos dentro de la investigación, teniendo por esto que ser los datos recolectados, pertinentes, confiables y suficientes para lograr un análisis exitoso.

### **3.6.1 Instrumentos para la recolección de datos**

#### **3.6.1.1 Entrevistas**

El uso de entrevistas es considerado uno de los más importantes instrumentos para recolección de información, por cuanto se realiza una interacción entre el científico y el sujeto de estudio, permitiendo obtener respuestas a preguntas planteadas sobre el objeto de estudio.

Dentro de los tipos de entrevistas tiene:

Entrevista Estructurada: definida como la que se realiza de acuerdo con preguntas previamente definidas y estructuradas, con lo cual se pueden obtener respuestas tanto abiertas (responder amplia y libremente) como cerradas (elección de entre diferentes opciones).

Entrevista No Estructurada: Se realizan preguntas libres y, por ende, igualmente las respuestas son libres.

Para los efectos de este estudio, las entrevistas se realizaron considerando los aspectos y características establecidas y definidas para la muestra, así como la accesibilidad y disponibilidad que se tenga por parte de los funcionarios involucrados, aspectos que determinaron que la más conveniente al considerar lo expuesto, era una entrevista Estructurada.

Dichas entrevistas se efectuaron en relación con los procesos para la adquisición de bienes y servicios que se desarrollan en la Sub-Área de Contratación y fueron para los funcionarios que participan en dichos procesos.

#### **3.6.1.2 Cuestionario**

Entre varias definiciones que se dan para el cuestionario, se podría indicar que es un conjunto de preguntas sobre aspectos que están presentes en el estudio que se desea realizar, ya que facilita la obtención de los datos e información.

Dicho cuestionario, se confeccionará en apego a la obtención de resultados que logren cumplir con el objetivo planteado, estableciendo las necesidades y características que se desean evaluar, ver Anexo N°4.

Los cuestionarios se aplican tanto de forma individual, como conjunta, dependiendo de los requerimientos, ya que están en razón de que la información que se obtenga sea de fácil análisis para obtener los resultados.

El cuestionario es construido con el fin de obtener información en cuatro áreas sustantivas para desarrollar un buen proceso de contratación, sean estas la planificación, marco jurídico, la organización y la supervisión-capacitación.

Dichas áreas, al ser de índole administrativo, son pieza clave en el desarrollo de cualquier proceso que se desee llevar.

### **3.6.1.3 Consulta documental**

Para garantizar y objetivizar el estudio, se realizó la consulta documental a la normativa establecida para los procesos de contratación administrativa, así como otras de carácter vinculante, entendiéndose entre algunas de estas:

- Constitución Política.
- Acuerdos de Junta Directiva, sesión N° 8630, artículo N° 34, celebrada el 21 de marzo del año 2013, sesiones N° 7472, N°7553, N°7584, celebradas el 24 de agosto de 2000, del 31 de mayo de 2001 y 27 de setiembre de 2001.
- Circulares Gerenciales, circular GMD-3.184-14, GA-19.466-14 y GF-23.341-14, las Gerencias Médica, Administrativa y Financiera de la CCSS.
- Condiciones Generales para la Contratación de Bienes y Servicios en la CCSS, sesión N°8335, artículo N°6, celebrada el día 26 de marzo de 2009.
- Informe de la Contraloría General de la Republica N° DFOE-SOC-IF-21-2010.
- Informe de la Contraloría General de la Republica N° DFOE-SOC-IF-46-2010.
- Informe de la Contraloría General de la Republica N° DFOE-ED-IF-82-2009.
- Instructivo para la Aplicación del Régimen Sancionador contra Proveedores y Contratistas de la CCSS (oficio GL-25.910-2009).
- Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos y su Reglamento.



- Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y su Reglamento.
- Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la función pública.
- Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.
- Ley de Desconcentración de Hospitales y Clínicas de la CCSS.
- Ley General de Administración Pública.
- Ley General de Control Interno.
- Ley General de Salud.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.
- Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos.
- Manual de Procedimientos para uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para adquirir Bienes y Servicios en la CCSS.
- Manual Sistema Integrado de la Actividad Contractual- SIAC.
- Manual sobre Normas Técnicas de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su fiscalización
- Modelo de Distribución de Competencias en contratación administrativa y facultades de adjudicación de la CCSS (MODICO).
- Modelo de Funcionamiento y Organización del Área de Gestión de Bienes y Servicios en los Establecimientos de Salud.
- Normas de Control Interno de la CCSS.
- Plan de Fortalecimiento de la Cadena de Abastecimiento Institucional, Aprobado por Junta Directiva en sesión No. 8584, artículo 1 del 11 de junio 2012.

- Política Institucional para la Valoración de los Riesgos (SEVRI).
- Reglamento de Refrendos, La Gaceta 28 del 10 de febrero de 2009.
- Reglamento sobre el refrendo de las contrataciones de la Administración Pública.
- Reglamento para el Reajuste de Precios en los Contratos de Obra Pública de Construcción y Mantenimiento.
- Reglamento a la Ley N° 7852, Desconcentración de Clínicas y Hospitales.
- Reglamento de la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Aunado a lo anterior, se realizó la revisión de la totalidad de los expedientes de compras realizados por la Sub-Área de Contratación Administrativa del Área de Salud de San Joaquín de Flores de Heredia-Clínica Jorge Volio para el periodo 2013 al 2017, para un total general de 147 expedientes.

#### **3.6.1.4 Observación**

Se define como un registro visual de una situación que ocurre en un momento real; consignando, clasificando y enumerando los eventos. En este caso, la observación se realizó con el objetivo de conocer el proceso (esto a través del acompañamiento presencial y observación de los participantes en los procedimientos cuando los desarrollaban), que se realiza en los concursos que se llevan a cabo en la Sub-Área de Contracción Administrativa, además, para

comprender los actores dentro de estos procesos y las circunstancias particulares que se presentan en los mismos.

### **3.7 Fuente de Información**

Dentro de toda investigación se debe definir la fuente de la cual proviene la información, mismas que pueden ser datos formales, orales, escritos, datos multimedia, asimismo, estos pueden ser primarios o secundarios.

Las fuentes de información se catalogan dependiendo de lo que se investigue, sean estas fuentes primarias o secundarias, así también, por sus características, se pueden dividir en: documentales y de campo.

#### **3.7.1 Primarias**

Definidas como aquellas donde la información no ha sido aún procesada y se recolectan específicamente con el fin de satisfacer las necesidades inmediatas de la investigación.

Para la obtención de información, se diseñó y aplicó una entrevista y un cuestionario tanto a los funcionarios involucrados en los procesos de contratación administrativa de dicha clínica, como al Administrador, ya que estos realizan dentro de sus funciones procesos relacionados con la gestión de compras, al ser estos una muy importante fuente de información.

### **3.7.2 Secundarias**

Definidas como aquellas que se han publicado con anterioridad y recolectado con propósitos diferentes o similares a las necesidades específicas de la investigación inmediata.

Se realizó un análisis de la totalidad de los procedimientos de contratación (147 expedientes) desarrollados en la Clínica para el período 2013 al 2017.

Dicha revisión se hizo en apego a lo que dicta la normativa vigente para la contratación administrativa, así como de aquella emitida por la Caja Costarricense de Seguro Social y la que sea vinculante a la materia en estudio que estuviese vigente al momento de hacer el trabajo.

### **Proceso de recolección de información**

Mediante la recopilación de información, se obtuvo el insumo necesario para llevar a cabo el análisis de la situación real de la forma en cómo se están llevando a cabo de los procesos de compras en la Clínica de Salud Jorge Volio – Área de Salud Belén-Flores de Heredia, durante el periodo en estudio.

Para el caso que nos ocupa, la consolidación de la información se realizó en las siguientes etapas:

Como primer paso, o primera etapa, se realizará una revisión de la normativa correspondiente o atinente al tema en estudio, contemplando dentro de estas Leyes, Reglamentos, Directrices, Resoluciones de la Contraloría General y Procuraduría General, informes de gestión y evaluación y demás documentos relacionados vigentes en el periodo de estudio.

Posteriormente, y como segunda etapa, se realizó la consolidación del instrumento, para identificar la situación real de la gestión de compras en el Clínica de Salud Jorge Volio – Área de Salud Belén-Flores de Heredia, y la forma actual de los procesos que se desarrollan.

Dentro de este proceso, se realizaron las entrevistas a los funcionarios seleccionados, y que están vinculados con la gestión de compras, a través de la aplicación del cuestionario.

El tercer paso consistió en la revisión de todos los procedimientos de contratación realizados en el año 2013 al 2017, con el fin de obtener la información real del desarrollo de los procesos de compras.

### Cuadro N°5

#### Síntesis de las Etapas para la recolección de información

| Etapa                             | Descripción   | Actividad  |
|-----------------------------------|---|--|
| <i>Revisión teórica</i>           | Ubicar el objeto de estudio en el marco del Conocimiento desarrollado en el área específica.      | Consulta de fuentes escritas, digitales, y demás de interés.                     |
| <i>Elaboración de Instrumento</i> | Establecer los criterios para los datos que se necesitan para poder desarrollar la investigación. | Elaboración, valoración y diseño de la Entrevista y cuestionario                 |
| <i>Aplicación de Instrumento</i>  | Acercarse a la realidad a través de la recolección de datos.                                      | Aplicar la Entrevista y cuestionario   |
| <i>Revisión escrita</i>           | Ubicar la realidad mediante los procesos realizados.  | Consulta directa a los expedientes de contratación del periodo del 2013 al 2017. |

Fuente: Elaboración Propia.

#### Análisis de la información recolectada

Una vez que se hubo realizado el proceso de recolección de la información a través de los instrumentos y mecanismos descritos para tal fin, revisión teórica, observación, entrevistas y cuestionarios, la misma fue ordenada, tabulada y analizada de acuerdo con lo estructurado.

Con esto buscando que la información recolectada sea la más clara y precisa, misma que sirva para realizar una tabulación amplia y confiable, donde se establezcan los parámetros o resultados deseados.

Lo anterior se ha realizado con el análisis e interpretación de los hallazgos y con lo planteado como objetivos del presente estudio, para obtener la realidad de cómo se desarrolla el proceso de adquisición de bienes y servicios en la Sub-Área de Contratación Administrativa de la Clínica de Salud Jorge Volio – Área de Salud Belén-Flores de Heredia.

Después de haber realizado el análisis, se podrá determinar y llegar con criterio a emitir las conclusiones y recomendaciones que sean procedentes en dicho estudio, todo de acuerdo con lo planteado en la presente investigación.

### Cuadro N°6

#### Síntesis de las Etapas para el análisis de la información

| Pasos                       | Descripción  | Actividad                             |
|-----------------------------|--|---------------------------------------|
| Análisis de datos           | Agrupar los resultados de acuerdo con los objetivos planteados, mismos que permitan desprender la situación real de la cuestión. | Ordenar, agrupar y tabular los datos. |
| Redacción de conclusiones y | Obtención los resultados de la investigación, con evidencia suficiente, y luego ordenarlos de forma coherente y comprensible.    | Preparación del informe final.        |

Fuente: Elaboración Propia.

### Variables utilizadas

Para la presente investigación se identificaron diferentes variables para realizar el análisis de la información recolectada, a través de un proceso previo de investigación de documentación y necesidades, esto para una investigación de tipo descriptiva, para buscar las propiedades, características, procesos y otros para someter al análisis propuesto. Con estas se pretende cumplir con los objetivos planteados en relación con el logro exitoso del presente estudio.



El siguiente cuadro de variables, se genera en razón de tipificar los factores u objetivos a considerar específicamente para la recolección de la información y su posterior análisis y tabulación, con el fin de contar con el insumo necesario para para comprobar el cumplimiento de los objetivos generales y específicos planteados para la investigación.

**Cuadro N°7**

**Variables para la Recolección de la Información**

| <b>Objetivo</b>  | <b>Variable</b>  | <b>Indicador</b>  | <b>Fuente</b>   |
|--|--|---|---|
| Conocer los temas y actividades en el desarrollo de la Adquisición de Bienes y Servicios en el país y a nivel de la Caja Costarricense de Seguro Social. | Preparación temática y metodológica.                                       | Ampliar el conocimiento a nivel temático y metodológico.                              | Observación<br>Investigación                            |
| Determinar si los procesos actuales que se desarrollan la Sub Área de Contratación Administrativa de la Clínica de Flores                                | Conocimiento de la situación actual y experiencia en el medio profesional. | Funcionarios del área.<br>Desarrollo de los procesos e inconsistencias en los mismos. | Observación<br>Investigación<br>Entrevista/Cuestionario |

|   |                   |   |   |
|---|-------------------|---|---|
| cumplen con los requisitos que se deben cumplir legal e institucionalmente.   |                   |   |   |
| Determinar si se cuenta con los medios apropiados para desarrollar los procesos de adquisición de bienes y servicios de una forma adecuada.                                   | Ámbito y espacio. | Recurso humano, estructura física, equipo y mobiliario. | Observación<br>Investigación<br>Entrevista/Cuestionario |
| Definir los aspectos esenciales que deben seguirse para una correcta adquisición de bienes y servicios en la Sub Área de Contratación Administrativa de la Clínica de Flores. | Propuesta         | Mejoramiento continuo de la calidad.                    | Investigación   |

Fuente: Elaboración Propia.

La definición de variables es de suma importancia, ya que permite elaborar el planteamiento acorde a los propósitos establecidos y con una participación estrecha con los actores en los procesos de contratación, con el planteamiento de objetivos específicos para la recolección de información.

### **Viabilidad el trabajo**

La presente investigación, contó con el respectivo aval por parte de la Dirección Administrativa Financiera de la Clínica de Salud Jorge Volio – Área de Salud Belén-Flores de Heredia, al ser dicho ente el responsable de brindar dicha autorización.

Aunado a lo anterior, hay un gran interés tanto de parte la Administración, así como de la SACA, para el desarrollo de dicha investigación, la cual se espera sirva de insumo para la mejora continua en la gestión que se realiza en dicha clínica.

## **CAPÍTULO IV**

### **Análisis de la gestión que se realiza en la Clínica de Salud Jorge Volio – Área de Salud Belén-Flores**

Dentro de este capítulo, se muestran los resultados obtenidos del estudio realizado, cuyos datos fueron obtenidos a través de la recopilación de información por medio de los instrumentos indicados en el marco metodológico, dentro de las que se encuentran las entrevistas, el cuestionario y la revisión propia de los expedientes de contratación del periodo 2013 al 2017.

Dentro de dicho análisis, no se podía dejar de analizar el hecho del cambio en la gestión que se tenía, fuera esta la desconcentración de clínicas y hospitales otorgada en el año 1998, mediante la Ley N° 7852, Ley de Desconcentración de Hospitales y Clínicas de la institución, que otorgaba en aquel momento otorgando a cada unidad desconcentrada autonomía en la gestión presupuestaria, contratación administrativa y la administración de los Recursos Humanos, en contraposición de la derogación de dicho acuerdo, , pasando a estar regidas las clínicas por las Direcciones Regionales, acuerdo tomado en el artículo N° 34° de la sesión N° 8630 de Junta Directiva, celebrada el 21 de marzo del año 2013 y comunicado mediante circular GMD-3.184-14 , GA-19.466-14 y GF-23.341-14, las Gerencias Médica, Administrativa y Financiera de la CCSS, donde se establece el cese de la condición de desconcentrados de las Áreas de Salud y Hospitales a los que les había otorgado, informando que el cese operaba a partir del 1° de mayo de 2014.

Conjuntamente para la determinación y análisis real de la gestión, se realizó un análisis de fortalezas y debilidades, el cual brindo insumos importantes para el planteamiento del diagnóstico

Para estos efectos, se realizó un cuadro con el cual se pudieran identificar cada uno de los aspectos que, a consideración de los objetivos del estudio, permitieran conocer las fortaleza, debilidades, amenazas y oportunidades de mejora, como insumo que coadyuvara a la determinación de la razón de ser de este estudio.

#### **4.1 Análisis FODA**

Dentro de los objetivos planteados, se encontraba el realizar un análisis FODA que permitiera conocer las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, lo que permitiera bajo una análisis coherente e integrado, la situación actual al objeto bajo estudio, permitiendo determinar un diagnostico lo más cercano a la realidad de la gestión, y con esta información realizar lo pertinente en cuanto a los objetivos planteados.

Dicho análisis se realiza con la identificación de los elementos internos y externos, que pueden estar afectando o afectaran la gestión, siendo las fortalezas y debilidades factores internos, y las oportunidades y amenazas factores externos.

Un punto esencial que considerar es que las fortalezas y debilidades se enfocan en el presente, mientras que las oportunidades y amenazas están o se piensan debido al futuro.

De esta forma, el FODA se vuelve una herramienta que permite anticipar problemas y realizar los cambios y/o mejoras necesarias, así como ayuda a la toma de decisiones más acertadas

Reseñado lo anterior, el FODA presentado, fue desarrollado bajo la recolección de información que brindaron los funcionarios que intervienen en los procesos de contratación administrativa, como en la entrevista, donde se les solicitaba exponer lo que pensaban eran aspectos críticos que mejorar, y oportunidades de mejora; paralelo a la observación de los procesos, infraestructura, conocimientos, cultura organización, metas, competencia, conocimiento; además de la consulta documental.

Se aclara igualmente, que el desarrollo de este FODA, se centró en el objeto de estudio en esta investigación, ya que de lo contrario el mismo se convertiría en un análisis muy extenso, en el que intervendrían otros factores ajenos a los objetivos planteados, y podría desvirtuarse o alejarse de lo inicialmente diseñado.

| <b>FORTALEZAS</b>   | <b>DEBILIDADES</b>   | <b>OPORTUNIDADES</b>  | <b>AMENAZAS</b>  |
|---|--|---|--|
| Personal con experiencia y capacitado.  | Falta de Infraestructura adecuada para el desarrollo de la gestión.  | Contar con Asesoría Legal en el Hospital.   | Jefaturas delegan recepción de mercaderías en personal con poca experiencia en este trámite, lo cual provoca insatisfacciones posteriores por artículos ya recibidos de conformidad. |
| Personal profesional a cargo de la función de Contratación Administrativa.                  | No se cuenta con Registros Históricos para una planificación oportuna, real y congruente con las necesidades.  | Implementación del SIGES.   | Problemas presupuestarios en trámites de compras. Partidas presupuestarias con insuficiente contenido económico, lo cual genera atrasos en la adquisición de los bienes y servicios. |
|   | Uso de formularios Manuales, por falta de recurso tecnológico para hacerlos automatizados.   | Capacitación y formación profesional.   | Necesidad de mayor supervisión en la ejecución de los contratos por parte de los responsables.   |
| Apoyo de Superiores.  | Inexistencia de Sistemas de información, que permita la automatización del control de consumos promedios, niveles de existencia óptima en bodegas, puntos de reabastecimiento y duración de los procedimientos de compra, que funcione en red. | Buenos canales de comunicación externa con proveedores, Servicios del Hospital y otras Unidades de la C.C.S.S. e Instituciones Públicas.    | Cambios en la legislación existente o creación de leyes de aplicación inmediata para lo cual no está preparada la misma Institución.   |
| Se presenta una comunicación interna tanto vertical como horizontal.                        | Retrasos por parte de los servicios en hacer los recibos a satisfacción de las mercaderías adquiridas.   | Contar con un Manual de Procedimientos para uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para adquirir bienes y servicios en la C.C.S.S.    | Desconcentración de actividades sin una adecuada capacitación y comunicación.  |
| Trámites de compra ágiles, en relación al cumplimiento de los plazos establecidos por Ley.  | Condiciones Ambientales no adecuadas para el desarrollo de la gestión.   | Posibilidad de la Administración de gestionar la asignación de mayor recurso económico para poder cumplir con el programa de compras (PAC). | Retrasos en los procesos de contratación por recursos y/o fallas en las especificaciones técnicas de los carteles.   |
| Cumplimiento de Normativa y Leyes.  | No se cuenta con Asesor Legal.   |   | Elaboración inadecuada de las especificaciones técnicas del cartel.  |
|   | Fiabilidad del acceso a Internet, correo electrónico, Fax, entre otros.  |   | Falta de involucramiento de las jefaturas en los procesos de contratación.   |
| Compromiso y responsabilidad en el personal que interviene en los procesos de contratación. | Falta de planificación por parte de los servicios.   |   | Uso de la Caja Chica de forma indebida.  |
|   | Falta de Indicadores de Gestión.   | Realizar procesos de mayor complejidad (Licitaciones Públicas y Abreviadas).  | Incumplimiento de los plazo establecidos por Ley.  |
|   |  | Incorporación de Convenios Marco Institucionales.   | Necesidad de capacitación continúa debido a cambios constantes en la legislación y directrices institucionales en materia de contratación administrativa.                            |
|   |  | Implementación de las Compras Electrónicas.   | Retraso por parte de los Proveedores en la entrega de mercaderías, lo cual ocasiona malestar en los servicios solicitantes.  |

Realizado dicho análisis, podríamos determinar una serie de aspectos esenciales dentro de los procedimientos de contratación, que pueden estar siendo afectados por factores internos y externos a la gestión propia de la Clínica, ya que inciden directamente sobre el cumplimiento de la norma a cabalidad y por ende su impacto en la cadena de abastecimiento y satisfacción del usuario final.

Podríamos enumerar como aspectos relevantes:

- Como en toda la institución pública en general, se carece de infraestructura adecuada y recurso humano para hacer frente a las necesidades.
- Existe una falta de planificación, no solo a nivel local sino a nivel regional y central.
- Como complemento al punto inicial, la falta del uso de la tecnología por falta de condiciones óptimas obstaculiza el beneficio de consolidación de información, misma que es esencial en la toma de decisiones.
- Falta una capacitación integral, ya que la gestión se ve afectada por la alta rotación de los funcionarios, así como los bajos perfiles ocupacionales que se ocupan en los puestos.
- Maximizar a través de la Dirección Regional las compras Consolidadas y los nuevos modelos de adquisición, con lo que beneficie inherentemente a la Clínica.



- El contar con una Asesoría Legal, beneficiaria a la gestión en general de la Clínica.
- Estandarizar los procesos y normativa interna, debido a los niveles de competencia y capacidad de realizar procedimientos.

Así las cosas, al realizar un análisis en general de lo anterior, la información que refleja el FODA, permitirá abordar en razón de su impacto y veracidad, de una manera más objetiva lo referente a la situación real de la gestión de contratación administrativa que se realiza.

#### **4.2 Análisis del cumplimiento del marco jurídico-operativo en los procedimientos de compras públicas.**

Como objetivo planteando dentro del desarrollo de esta investigación, se realiza análisis del cumplimiento jurídico-operativo, de los procedimientos de contratación administrativa desarrollados para el periodo 2013 al 2017 en la Clínica Salud Jorge Volio – Área de Salud Belén-Flores, en razón de la información recolectada durante el desarrollo del estudio.

El estudio comprende los procesos desarrollados mediante la modalidad de la Contratación Directa de Escasa Cuantía, debido a la imposibilidad de la Clínica de realizar procesos de mayor complejidad, esto debido a la estructura organizativa de la Caja Costarricense de Seguro Social para el tipo de Área de

Salud en estudio, aspecto que fue desarrollado como parte del Marco Institucional.

Dicho estudio se realizará en la estructura en general que contemplan los expedientes de contratación, esto a través del uso de un instrumento de verificación de factores o requisitos a cumplir debido a estar así normados en la normativa legal e interna.

### **Cuadro N°8**

#### **Procedimientos de Contratación Directa**

| <b>Tipo Procedimiento</b>      | <b>Año</b>             | <b>Total Procedimientos</b> |
|--------------------------------|------------------------|-----------------------------|
| Compra Directa Escasa Cuantía  | 2013                   | 42                          |
| Compra Directa Escasa Cuantía  | 2014                   | 29                          |
| Compra Directa Escasa Cuantía  | 2015                   | 28                          |
| Compra Directa Escasa Cuantía  | 2016                   | 28                          |
| Compra Directa Escasa Cuantía  | 2017                   | 20                          |
| <b>Total de Procedimientos</b> | <b>147 expedientes</b> |                             |

Fuente: Elaboración Propia.

Al tener contabilizado la cantidad de procedimientos de contratación, en este caso 147 expedientes en total, para el desarrollo de dicho análisis, se aplica una plantilla a cada uno, cuya finalidad es conocer la gestión en torno a la planificación, marco jurídico-normativo, organizativo y de control y capacitación.

Conforme lo valorado y verificado en la plantilla de investigación, se toma para estudio aquellos requisitos que, en consideración de lo normado y regulado, deben contemplar los expedientes de contratación que se desarrollen en las unidades de compras de la Caja Costarricense de Seguro Social, por lo que se cotejo en cada expediente perfeccionado en el periodo 2013 al 2017, los aspectos que por regulación propia de la Ley de Contratación Administrativa y Reglamento, así como directrices y normativa interna institucional, deben estar contemplados en cada uno de los procedimientos que se realizan, siendo los siguientes puntos los de mayor relevancia y obligatorio acatamiento de verificar en los expedientes de contratación, para lo que se desglosa el factor a analizar y los aspectos a comprobar para el cumplimiento de cada uno, por lo que se identifican :

#### **4.2.1 IDENTIFICACIÓN DEL EXPEDIENTE**

- ✓ Identificación general de la institución que genera la compra.
- ✓ Tipo de concurso y numeración consecutiva según formato SIAC.
- ✓ Indicación del objeto o bien por adquirir.
- ✓ Verificación de la Foliación.
- ✓ Control de los folios insertos, con indicación de la fecha, nombre y firma de la persona responsable.

#### **4.2.2 REQUISITOS PREVIOS DE LA CONTRATACIÓN**

- ✓ Publicación en el diario Oficial La Gaceta del Programa de Adquisiciones.
- ✓ Justificación debidamente motivada de la contratación.

- ✓ Existencia de los documentos Solicitud de Mercadería F28, F27 o Petición de Bienes Muebles F40.
- ✓ Existencia certificación presupuestaria.
- ✓ Existencia de la decisión inicial para promover el procedimiento de compra emitido por la Autoridad Superior del Centro.
- ✓ Cumplimiento de los lineamientos solicitados en el Reglamento de Contratación Administrativa para la decisión inicial.

#### **4.2.3 SOLICITUD DE MERCANCÍAS PARA CONSUMO O PETICIÓN DE BIENES MUEBLES**

- ✓ Correcto llenado de la fórmula.
- ✓ Cuenta con las firmas respectivas.
- ✓ Relación reserva presupuestaria versus objeto por comprar.

#### **4.2.4 EL CARTEL**

- ✓ Identificación del tipo y número de compra.
- ✓ Identificación del nombre de la oficina que tramita el concurso.
- ✓ Identificación del día y hora, límite y dirección para presentar las ofertas.
- ✓ Descripción de la naturaleza y cantidad de los bienes y servicios objeto del procedimiento, incluidas especificaciones técnicas.
- ✓ Identificación del plazo de vigencia de la oferta.
- ✓ Identificación del plazo de adjudicación.
- ✓ Identificación del lugar y plazo de entrega de los bienes y servicios.

- ✓ Identificación en las "Condiciones Generales" del cartel el procedimiento que se aplica con las cláusulas penales o la ejecución de la Garantía de Cumplimiento.
- ✓ Solicitud de las respectivas declaraciones juradas dispuestas en el artículo 65 del RGCA.
- ✓ Inclusión de un sistema de valoración y comparación de las ofertas con expresa indicación de los factores por considerar, el grado de importancia, así como el método para valorar y comparar las ofertas.

#### **4.2.5 INVITACIÓN (LIC. PÚBLICAS, ABREVIADAS Y COMPRAS DE ESCASA CUANTÍA)**

- ✓ Cumplimiento de lo normado debido al tipo de procedimiento (Si es vía excepción está habilitado previamente por la Dirección de Gestión Regional y Red de Servicios).
- ✓ Invitación realizada por medio del diario Oficial La Gaceta o directamente al número mínimo de proveedores según corresponde.
- ✓ Inclusión del expediente en el Sistema Integrado de Actividad Contractual y existe constancia en el expediente (impresión de los registros del SIAC).
- ✓ Constancia de la Invitación.
- ✓ Si se presentó recurso de objeción al cartel, se atendió en tiempo y forma y fue registrado en el SIAC (Licitaciones Públicas y Abreviadas).
- ✓ De presentarse modificaciones y prórrogas, fueron únicamente la cantidad permitida.

#### **4.2.6 RECEPCION DE OFERTAS**

- ✓ Constancia de la recepción de la oferta, donde se indicará:

Nombre del oferente.

Nombre y número del concurso.

Fecha y hora de recibo (con reloj marcador).

Funcionario que recibió la oferta.

#### **4.2.7 APERTURA DE OFERTAS: ARTÍCULO 78 DEL RLCA**

- ✓ Se realizó acta de apertura y se incluyó en expediente de compra.
- ✓ El acto formal de apertura se realizó en la fecha y hora indicadas en el cartel y en el lugar que la administración asignó.

#### **4.2.8 ESTUDIO DE OFERTAS: ARTÍCULO 80 RLCA**

- ✓ Constancia del análisis administrativo de cada oferta con base en la normativa vigente.
- ✓ Solicitud de subsanaciones según corresponde y de acuerdo con lo normado.
- ✓ Exclusión de las ofertas que no cumplan con las variables no subsanables.
- ✓ Firma en la "Hoja de Análisis Administrativo" por el Analista y el Jefe de Unidad de Contratación.
- ✓ Se realiza un Cuadro Resumen de Precios debidamente firmado.

#### **4.2.9 RECOMENDACIÓN TÉCNICA**

- ✓ Se cuenta con criterio técnico.
- ✓ Se evalúan las ofertas a través de un cuadro comparativo de especificaciones técnicas.
- ✓ Se aplicó la tabla de ponderación de conformidad con lo establecido en el cartel.
- ✓ Se recomienda adjudicar la oferta que tiene el mejor puntaje en la tabla de ponderación.
- ✓ Está inserta en el expediente administrativo la recomendación técnica debidamente firmada por la parte técnica respectiva.
- ✓ Existe Declaración Jurada de quienes participaron en la recomendación técnica.

#### **4.2.10 ADJUDICACIÓN**

- ✓ Verificación de previo al acto de adjudicación que la oferta recomendada esté al día en las cuotas obrero patronal.
- ✓ Verificación de previo al acto de adjudicación que el oferente no se encuentra inhabilitado o sancionado para contratar con la CCSS.
- ✓ El funcionario que dictó el acto de adjudicación está facultado de acuerdo con el Modelo de Facultades y Niveles de Adjudicación.
- ✓ Publicación de la adjudicación, declaratoria de desierto, infructuosa o nula, por los mismos medios en que se llevó a cabo la invitación, comunicando a todos los oferentes.

- ✓ En caso de declaratoria desierta e infructuosa un concurso, está debidamente fundamentado.
- ✓ Inclusión de la adjudicación al SIAC.
- ✓ Si se presentó recurso de revocatoria, fue atendido y resuelto en tiempo.
- ✓ Inclusión de la firmeza del acto de adjudicación en el SIAC.

#### **4.2.11 ORDEN DE COMPRA O CONTRATO**

- ✓ Coincide la Orden de Compra con la oferta adjudicada en cuanto a descripción y precio.
- ✓ Por el monto adjudicado se establece la relación contractual por medio de una Orden de Compra.
- ✓ Consta el sello de contenido presupuestario en la Orden de Compra
- ✓ El Contrato está debidamente firmado y refrendado o aprobado internamente.

#### **4.2.12 OTROS ASPECTOS DE VERIFICACION**

- ✓ Inclusión dentro del expediente de las copias de las facturas tramitadas.
- ✓ Existencia dentro del expediente del Vale de Entrada y actas de recepción provisional y/o definitiva.
- ✓ El bien ingresó a la Unidad Ejecutora por medio de la Proveeduría.
- ✓ Se cumplió con el cronograma de la compra.
- ✓ En caso de incumplimiento en la ejecución del cronograma se tomaron acciones.



Ya recolectada la información de los factores a verificar en cada expediente, se procede a realizar la tabulación respectiva y representación de los datos obtenidos.

## Resultados N°1

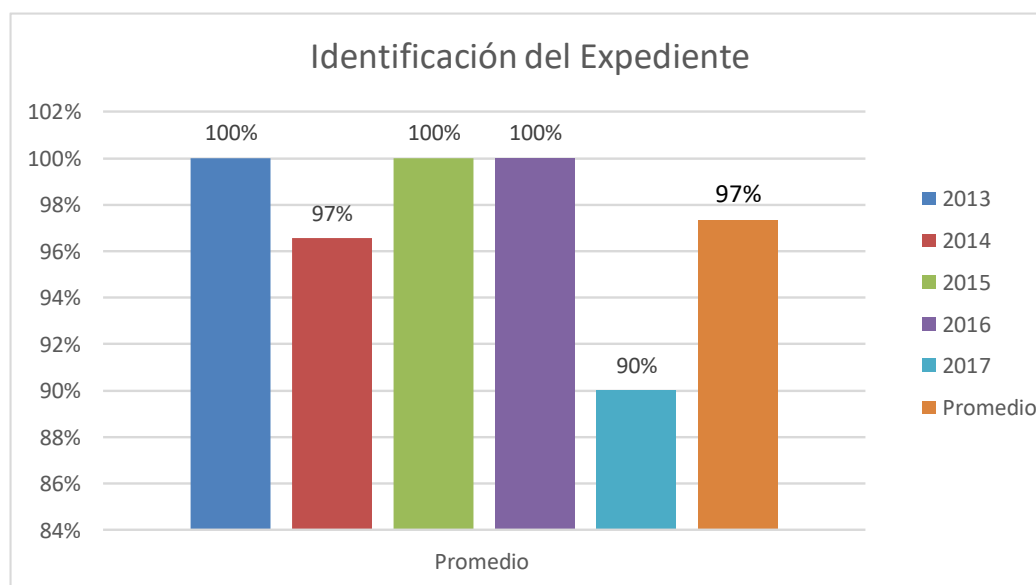
### Verificación de los requisitos a cumplir para una correcta Identificación del Expediente de Contratación Administrativa

| Descripción   | 2013        | 2014       | 2015        | 2016        | 2017       |
|---|-------------|------------|-------------|-------------|------------|
| <b>IDENTIFICACIÓN DEL EXPEDIENTE: La carátula o portada del expediente debe contener al menos:</b>                    |             |            |             |             |            |
| Identificación de la institución, unidad gestitante de la compra  | 100%        | 97%        | 100%        | 100%        | 90%        |
| Tipo de concurso y numeración consecutiva según formato SIAC  | 100%        | 97%        | 100%        | 100%        | 90%        |
| Indica el Objeto (bien o servicio a contratar)  | 100%        | 97%        | 100%        | 100%        | 90%        |
| ¿Están todos los documentos del expediente debidamente foliados?  | 100%        | 97%        | 100%        | 100%        | 90%        |
| ¿Se lleva control de los folios insertos, la fecha, nombre y firma de la persona responsable de foliar el expediente? | 100%        | 97%        | 100%        | 100%        | 90%        |
| <b>Promedio</b>   | <b>100%</b> | <b>97%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>90%</b> |

Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

## Gráfico N°1

### Identificación del Expediente



Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

De la información del gráfico N°1 se desprende que se ha presentado en promedio un 97% de cumplimiento a los aspectos evaluados en relación con la Identificación del expediente de compra.

## Resultados N°2

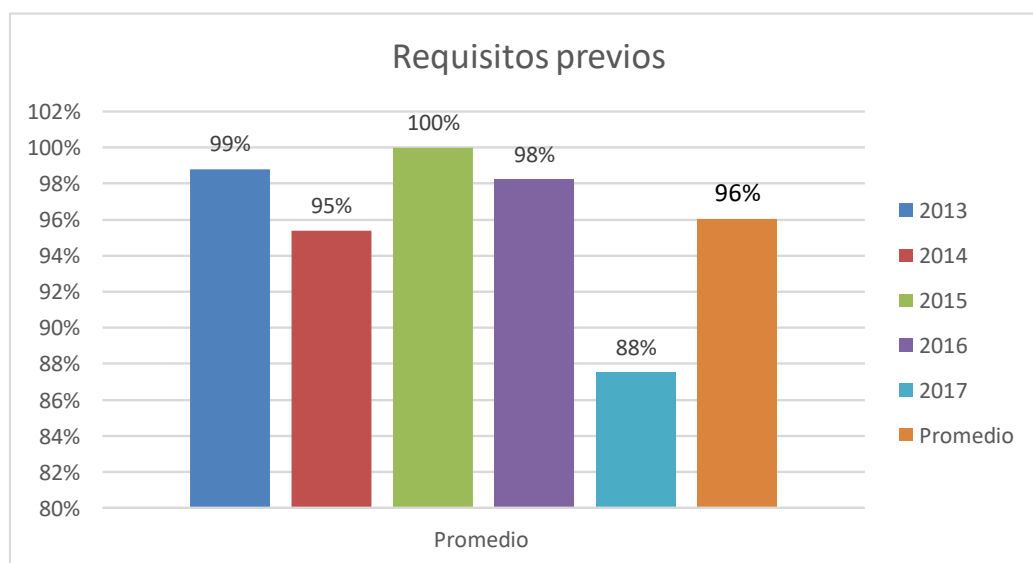
### Verificación de los puntos a efectuar para un correcto cumplimiento de Requisitos previos de la Contratación

| Descripción  | 2013       | 2014       | 2015        | 2016       | 2017       |
|--|------------|------------|-------------|------------|------------|
| <b>REQUISITOS PREVIOS DE LA CONTRATACIÓN</b>   |            |            |             |            |            |
| Publicación en el diario Oficial La Gaceta del Programa de Adquisiciones.  | 98%        | 93%        | 100%        | 89%        | 75%        |
| ¿Existe una justificación debidamente motivada de la contratación que se pretende conseguir por parte del Servicio Solicitante?                    | 100%       | 97%        | 100%        | 100%       | 90%        |
| ¿Existe en el expediente la Solicitud de Mercadería F28, F27 ó Petición de Bienes Muebles F40?   | 100%       | 97%        | 100%        | 100%       | 90%        |
| ¿Existe en el expediente Certificación Presupuestaria firmada por el Superior de la Unidad?  | 95%        | 93%        | 100%        | 100%       | 90%        |
| ¿Consta en el expediente administrativo la decisión inicial para promover el procedimiento de compra emitido por la Autoridad Superior del Centro? | 100%       | 97%        | 100%        | 100%       | 90%        |
| ¿Cumple la decisión inicial con todos los lineamientos solicitados en el Reglamento de Contratación Administrativa, incluido el Cronograma?        | 100%       | 97%        | 100%        | 100%       | 90%        |
| <b>Promedio</b>  | <b>99%</b> | <b>95%</b> | <b>100%</b> | <b>98%</b> | <b>88%</b> |

Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

## Gráfico N°2

### Requisitos previos de la contratación



Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

De la información del gráfico N°2 se desprende que se ha presentado en promedio un 96% de cumplimiento a los aspectos evaluados en relación con los requisitos previos.

### Resultados N°3

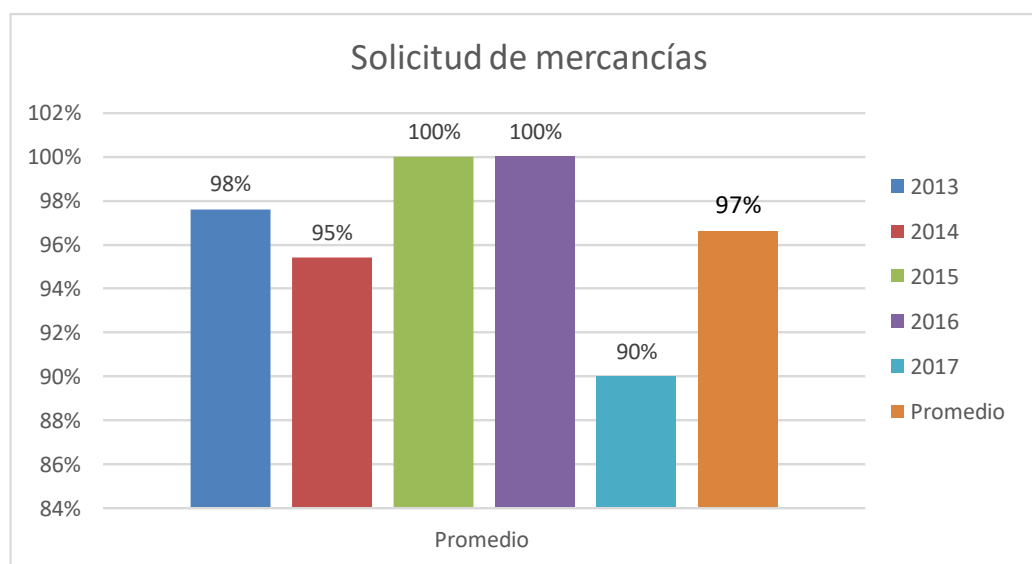
#### Verificación de los requisitos a cumplir para un correcto llenado de la Solicitud de Mercancías para Consumo o Petición de Bienes Muebles

| Descripción  | 2013       | 2014       | 2015        | 2016        | 2017       |
|--|------------|------------|-------------|-------------|------------|
| <b>SOLICITUD DE MERCANCÍAS PARA CONSUMO O PETICIÓN DE BIENES MUEBLES</b>                   |            |            |             |             |            |
| ¿Se presenta la solicitud sin tachones, borrones que la hacen ilegible?                    | 98%        | 97%        | 100%        | 100%        | 90%        |
| ¿La formula está firmada por los responsables? (Solicitante – Autorizante)                 | 98%        | 97%        | 100%        | 100%        | 90%        |
| ¿La reserva presupuestaria asignada tiene relación con la estimación del objeto a comprar? | 98%        | 93%        | 100%        | 100%        | 90%        |
| <b>Promedio</b>  | <b>98%</b> | <b>95%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>90%</b> |

Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

### Gráfico N°3

#### Solicitud de Mercancías para Consumo o Petición de Bienes Muebles



Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

Del análisis del gráfico N°3 se desprende que se ha presentado en promedio un 96% de cumplimiento a los aspectos evaluados en relación con la solicitud de mercancías para consumo o petición de bienes muebles.

## Resultados N°4

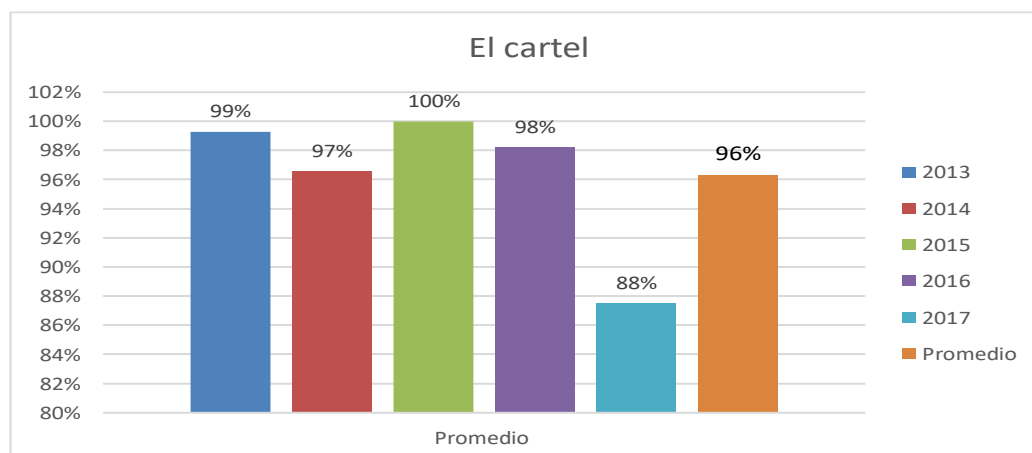
### Verificación de requisitos a cumplir para la elaboración de un Cartel de Contratación apegado a la norma

| Descripción  | 2013       | 2014       | 2015        | 2016       | 2017       |
|--|------------|------------|-------------|------------|------------|
| <b>EL CARTEL</b>   |            |            |             |            |            |
| ¿El encabezado contiene la identificación del tipo y número de compra?   | 100%       | 97%        | 100%        | 100%       | 90%        |
| ¿Se indica el nombre de la oficina que tramita el concurso?  | 100%       | 97%        | 100%        | 100%       | 90%        |
| ¿Se indica día y hora, límite y dirección para presentar las ofertas?  | 100%       | 97%        | 100%        | 96%        | 85%        |
| ¿Descripción de la naturaleza y cantidad de los bienes y servicios objeto del procedimiento, incluidas especificaciones técnicas?  | 100%       | 97%        | 100%        | 100%       | 90%        |
| ¿Se indicó el plazo para la vigencia de la oferta?   | 100%       | 97%        | 100%        | 96%        | 85%        |
| ¿Se indicó en el cartel el plazo de adjudicación?  | 100%       | 97%        | 100%        | 96%        | 85%        |
| ¿Se estableció el lugar y plazo de entrega de los bienes y servicios?  | 98%        | 97%        | 100%        | 100%       | 90%        |
| ¿Se indica en las "Condiciones Generales" del cartel el procedimiento que se aplica con "las cláusulas penales o la ejecución de la Garantía de Cumplimiento"?   | 100%       | 97%        | 100%        | 96%        | 85%        |
| ¿Se solicitó las declaraciones juradas dispuestas en el artículo 65 del RGCA?  | 100%       | 97%        | 100%        | 96%        | 85%        |
| ¿Incluye el cartel el sistema de valoración y comparación de las ofertas con expresa indicación de los factores a considerar, el grado de importancia, así como el método para valorar y comparar las ofertas? | 95%        | 97%        | 100%        | 100%       | 90%        |
| <b>Promedio</b>  | <b>99%</b> | <b>97%</b> | <b>100%</b> | <b>98%</b> | <b>88%</b> |

Fuente: "Elaboración propia, 2018".

## Gráfico N°4

### El Cartel



Fuente: "Elaboración propia, 2018".

De la información del gráfico N°4 se desprende que se ha presentado en promedio un 96% de cumplimiento a los aspectos evaluados en relación con las variables del cartel.

## Resultados N°5

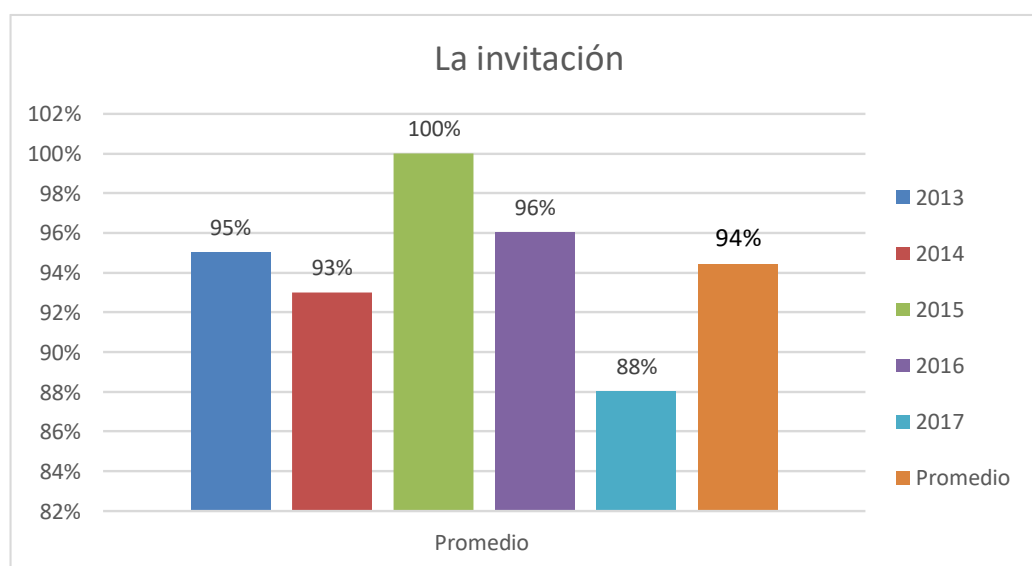
### Verificación de requisitos a cumplir para la elaboración correcta de la Invitación a Participar en un procedimiento de Contratación

| Descripción   | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>INVITACIÓN (LIC. PUBLICAS , ABREVIADAS Y COMPRAS DE ESCASA CUANTIA)</b>  |            |            |            |            |            |
| Si el procedimiento es vía excepción está habilitado previamente por la Dirección de Gestión Regional y Red de Servicios.                               | 0%         | 0%         | 0%         | 0%         | 0%         |
| La invitación se realizó por medio del diario Oficial La Gaceta o directamente al número mínimo de proveedores según corresponde.                       | 88%        | 86%        | 100%       | 89%        | 85%        |
| El Expediente está incluido en el Sistema Integrado de Actividad Contractual y existe constancia en el expediente (impresión de los registros del SIAC) | 100%       | 97%        | 100%       | 100%       | 90%        |
| ¿Si la invitación se realizó vía fax, quedó constancia de la hora y fecha de la invitación?   | 98%        | 97%        | 100%       | 100%       | 90%        |
| Si se presentó recurso de objeción al cartel, se atendió en tiempo y forma y fue registrado en el SIAC (Licitaciones Públicas y Abreviadas)             | 0%         | 0%         | 0%         | 0%         | 0%         |
| ¿Si se dieron modificaciones y prórrogas, fueron únicamente la cantidad permitida?  | 2%         | 3%         | 4%         | 0%         | 0%         |
| <b>Promedio</b>   | <b>48%</b> | <b>47%</b> | <b>51%</b> | <b>48%</b> | <b>44%</b> |

Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

## Gráfico N°5

### La invitación



Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

Tomando en cuenta los elementos aplicables en la presente variable, se observa un cumplimiento promedio del 94% en relación con la invitación.

## Resultados N°6

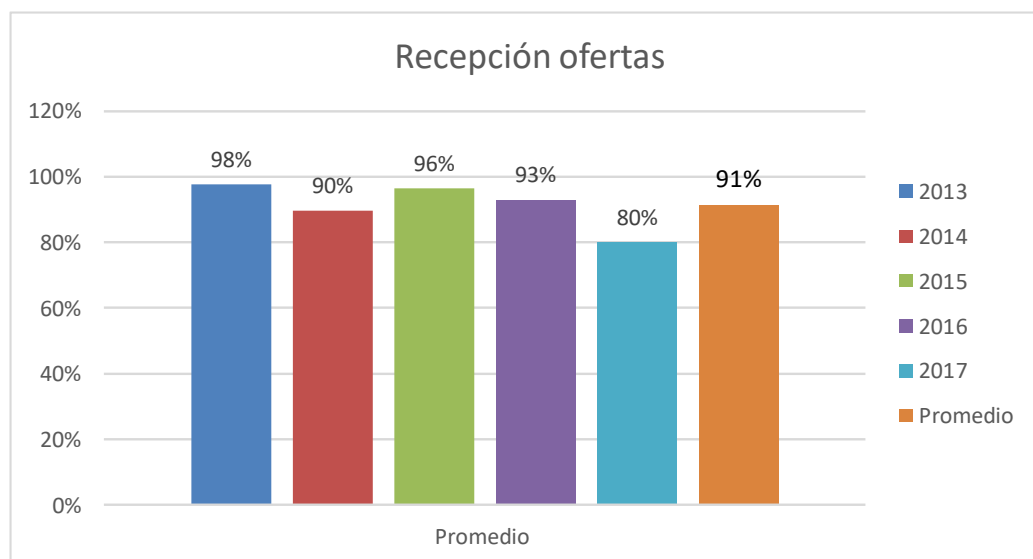
### Verificación de los requisitos requeridos para una correcta Recepción de Ofertas presentadas a un procedimiento de Contratación

| Descripción   | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>RECEPCION DE OFERTAS</b>   |            |            |            |            |            |
| ¿Se deja constancia, mediante un recibo prenumerado de la recepción de la oferta? Debe indicar: | 98%        | 90%        | 96%        | 93%        | 80%        |
| Nombre del oferente.  | 98%        | 90%        | 96%        | 93%        | 80%        |
| Nombre y número del concurso  | 98%        | 90%        | 96%        | 93%        | 80%        |
| Fecha y hora de recibo (con reloj marcador)   | 98%        | 90%        | 96%        | 93%        | 80%        |
| Funcionario que recibió la oferta   | 98%        | 90%        | 96%        | 93%        | 80%        |
| <b>Promedio</b>   | <b>98%</b> | <b>90%</b> | <b>96%</b> | <b>93%</b> | <b>80%</b> |

Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

## Gráfico N°6

### Recepción de Ofertas



Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

Con respecto a los aspectos relacionados a la oferta y sus requisitos, los factores evaluados presentan un promedio de 91% de cumplimiento.

### Resultados N°7

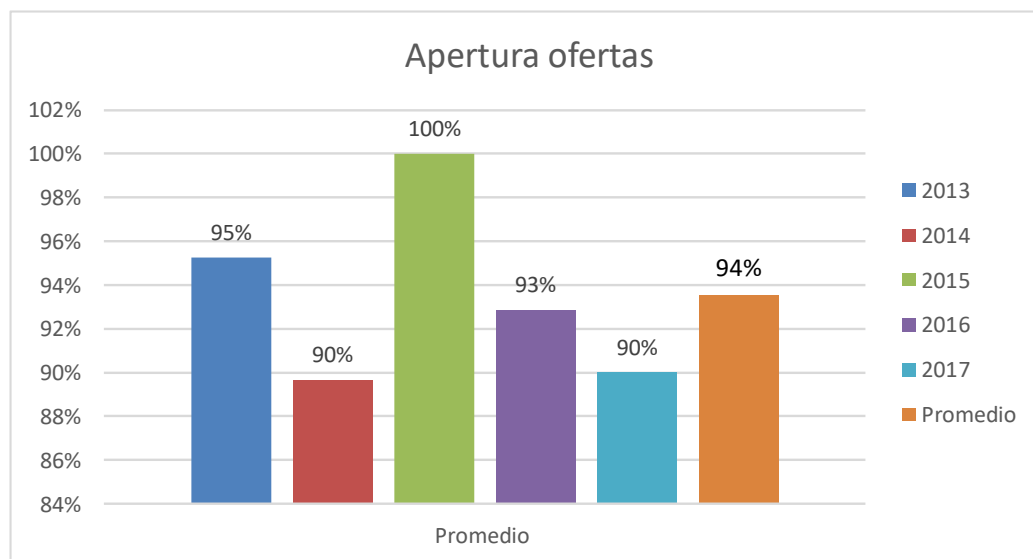
#### Verificación de requisitos a cumplir para la elaboración del Acta de Apertura de Ofertas presentadas en los procedimientos de Compras

| Descripción  | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------|------|------|------|------|
| <b>APERTURA DE OFERTAS : ARTÍCULO 78 DEL RLCA</b>  |      |      |      |      |      |
| ¿Se incluye en el expediente copia del acta de apertura de ofertas?  | 95%  | 90%  | 100% | 93%  | 90%  |
| ¿El acto formal de apertura se realizó en la fecha y hora indicadas en el cartel y en el lugar que la administración asignó? | 95%  | 90%  | 100% | 93%  | 90%  |
| <b>Promedio</b>  | 95%  | 90%  | 100% | 93%  | 90%  |

Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

### Gráfico N°7

#### Acta de Apertura de Ofertas



Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

Se desprende del Gráfico N°7, un porcentaje de 94% en relación con el cumplimiento del valor evaluado en relación con las Actas de Aperturas de ofertas.

## Resultados N°8

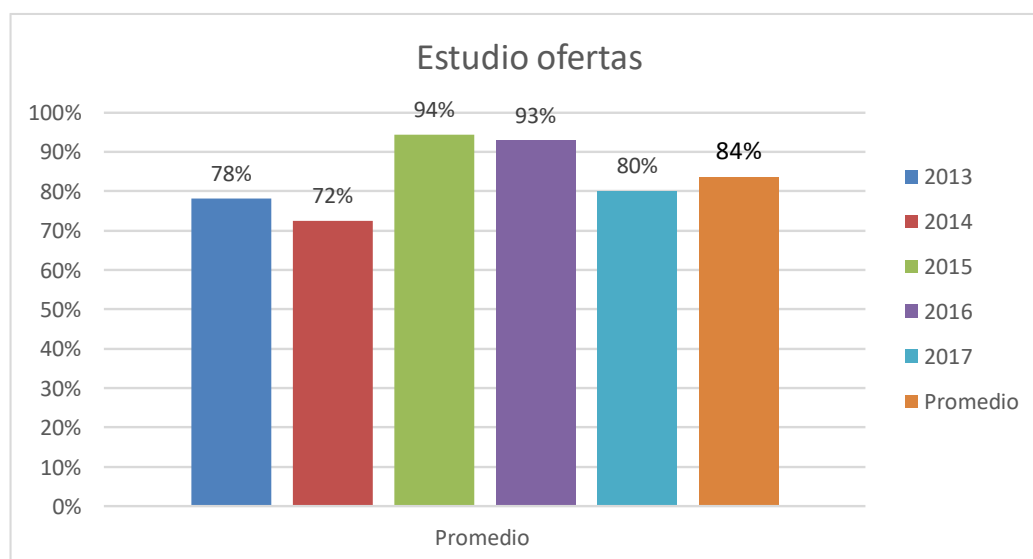
### Verificación de los requisitos a cumplir cuando se realiza un Estudio de Ofertas presentadas en un expediente de compra

| Descripción  | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>ESTUDIO DE OFERTAS : ARTICULO 80 RLCA</b>   |            |            |            |            |            |
| ¿Realiza la Oficina de Contratación el análisis administrativo de cada oferta en base a la normativa vigente?                                  | 98%        | 90%        | 96%        | 93%        | 80%        |
| ¿En caso de que las ofertas no cumplan con alguna condición subsanable, se solicita la respectiva subsanación en el plazo establecido por ley? | 88%        | 86%        | 96%        | 93%        | 80%        |
| ¿Se excluyen las ofertas que no cumplan con las variables no subsanables?  | 86%        | 86%        | 96%        | 93%        | 80%        |
| ¿Está debidamente firmada la "Hoja de Análisis Administrativo" por el Analista y el Jefe de Unidad de Contratación?                            | 48%        | 31%        | 89%        | 93%        | 80%        |
| ¿Consta en el expediente administrativo un Cuadro Resumen de Precios debidamente firmado?  | 71%        | 69%        | 93%        | 93%        | 80%        |
| <b>Promedio</b>  | <b>78%</b> | <b>72%</b> | <b>94%</b> | <b>93%</b> | <b>80%</b> |

Fuente: "Elaboración propia, 2018".

## Gráfico N°8

### Estudio de Ofertas



Fuente: "Elaboración propia, 2018".



De la información del gráfico N°8 se desprende que se ha presentado en promedio un 84% de cumplimiento a los aspectos evaluados en relación con el estudio de las ofertas.

## Resultados N°9

### Aspectos mínimos a contemplar para la elaboración de una

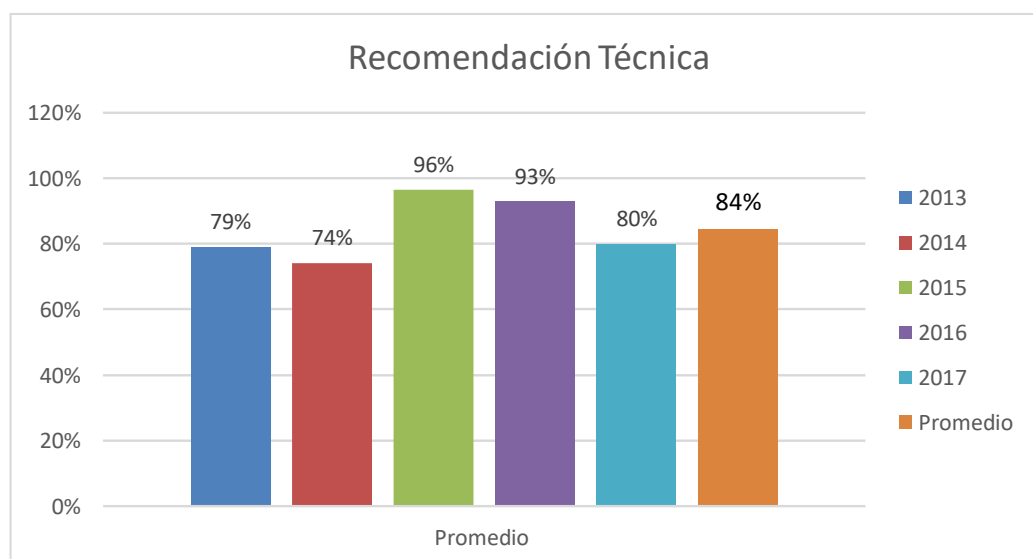
#### Recomendación Técnica de ofertas

| Descripción   | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>RECOMENDACIÓN TÉCNICA</b>  |            |            |            |            |            |
| ¿Se cuenta con criterio técnico?  | 95%        | 97%        | 96%        | 93%        | 80%        |
| ¿Se evalúan las ofertas a través de un cuadro comparativo de especificaciones técnicas?                                     | 62%        | 59%        | 96%        | 93%        | 80%        |
| ¿Se aplicó la tabla de ponderación de conformidad con lo establecido en el cartel?  | 67%        | 55%        | 96%        | 93%        | 80%        |
| ¿Se recomienda adjudicar la oferta que tiene el mejor puntaje en la tabla de ponderación?                                   | 86%        | 76%        | 96%        | 93%        | 80%        |
| ¿Está inserta en el expediente administrativo la recomendación técnica debidamente firmada por la parte técnica respectiva? | 93%        | 93%        | 96%        | 93%        | 80%        |
| ¿Existe una declaración Jurada de quienes participaron en la recomendación técnica?   | 71%        | 66%        | 96%        | 93%        | 80%        |
| <b>Promedio</b>   | <b>79%</b> | <b>74%</b> | <b>96%</b> | <b>93%</b> | <b>80%</b> |

Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

## Gráfico N°9

### Recomendación Técnica



Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

Del análisis del Gráfico N°9 se desprende que existe un promedio de 84% en relación con el cumplimiento del valor evaluado con los elementos de la variable recomendación técnica.

### Resultados N°10

#### Aspectos mínimos que contemplar cuando se elabora el Acta

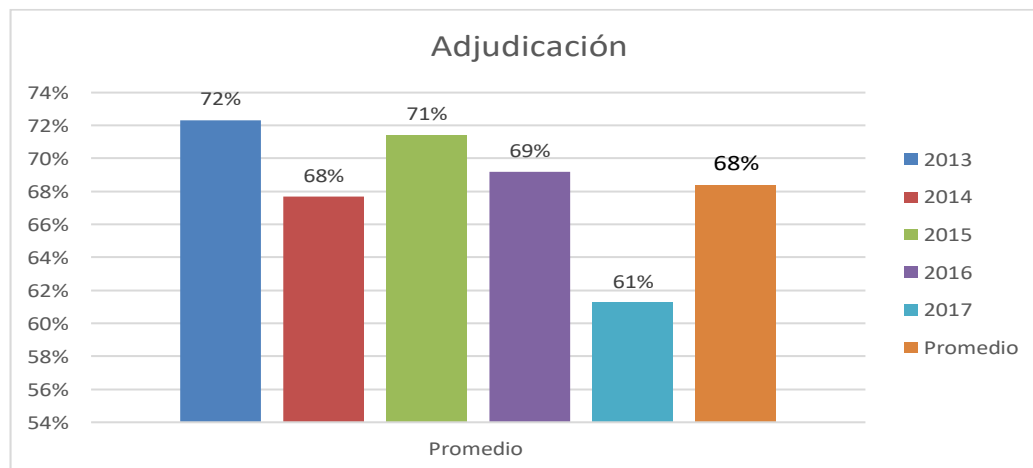
#### Adjudicación en un procedimiento de contratación

| Descripción   | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>ADJUDICACIÓN</b>   |            |            |            |            |            |
| ¿Se verificó de previo al acto de adjudicación que la oferta recomendada esté al día en las cuotas obrero patronal?   | 93%        | 86%        | 93%        | 89%        | 80%        |
| ¿Se verificó de previo al acto de adjudicación que el oferente no se encuentra inhabilitado o sancionado para contratar con la CCSS?                                      | 93%        | 86%        | 93%        | 93%        | 80%        |
| ¿El funcionario que dictó el acto de adjudicación está facultado de acuerdo al Modelo de Facultades y Niveles de Adjudicación?  | 95%        | 86%        | 93%        | 93%        | 80%        |
| ¿Se publicó la adjudicación, declaratoria de desierto, infructuosa o nula, por los mismos medios en que se llevó a cabo la invitación, comunicando a todos los oferentes? | 88%        | 83%        | 93%        | 93%        | 85%        |
| En caso de declaratoria desierta e infructuosa un concurso, está debidamente fundamentado?  | 17%        | 17%        | 4%         | 4%         | 5%         |
| ¿La adjudicación fue incluida en el SIAC?   | 98%        | 90%        | 96%        | 89%        | 80%        |
| Si se recibió recurso de revocatoria, fue atendido y resuelto en tiempo?  | 5%         | 7%         | 4%         | 4%         | 0%         |
| La firmeza del acto de adjudicación fue incluido en el Sistema Integrado de Actividad Contractual?  | 90%        | 86%        | 96%        | 89%        | 80%        |
| <b>Promedio</b>   | <b>72%</b> | <b>68%</b> | <b>71%</b> | <b>69%</b> | <b>61%</b> |

Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

### Gráfico N°10

#### Acta de Adjudicación



Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

Con respecto a los aspectos relacionados a la adjudicación, los factores evaluados presentan un promedio de 68% de cumplimiento.

### Resultados N°11

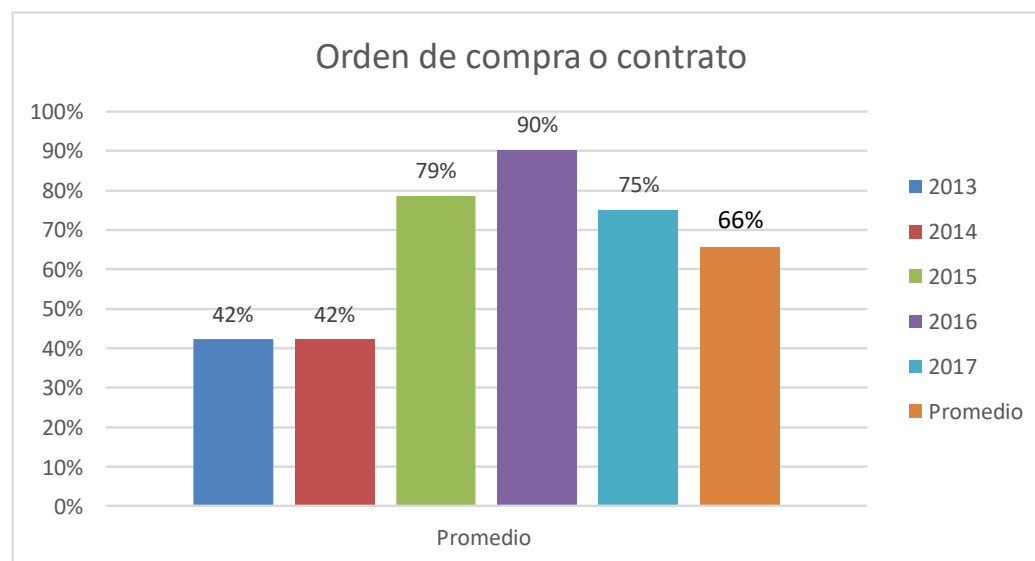
#### Aspectos mínimos que contemplar cuando se elabora la Orden de Compra o Contrato para el proveedor Adjudicado

| Descripción   | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>ORDEN DE COMPRA O CONTRATO</b>   |            |            |            |            |            |
| ¿Coincide la O/C con la oferta adjudicada en cuanto a descripción y precio?                     | 76%        | 83%        | 89%        | 93%        | 75%        |
| ¿Por el monto adjudicado se establece la relación contractual por medio de una Orden de Compra? | 79%        | 86%        | 93%        | 93%        | 80%        |
| ¿Consta el sello de contenido presupuestario en la Orden de Compra?                             | 0%         | 0%         | 36%        | 82%        | 65%        |
| ¿El Contrato esta debidamente firmado y refrendado o aprobado internamente?                     | 14%        | 0%         | 96%        | 93%        | 80%        |
| <b>Promedio</b>   | <b>42%</b> | <b>42%</b> | <b>79%</b> | <b>90%</b> | <b>75%</b> |

Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

### Gráfico N°11

#### Orden de Compra o Contrato



Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

Del análisis del gráfico N°11 se desprende que se ha presentado en promedio un 66% de cumplimiento a los aspectos evaluados en relación con la orden de compra o contratos.

### Resultados N°12

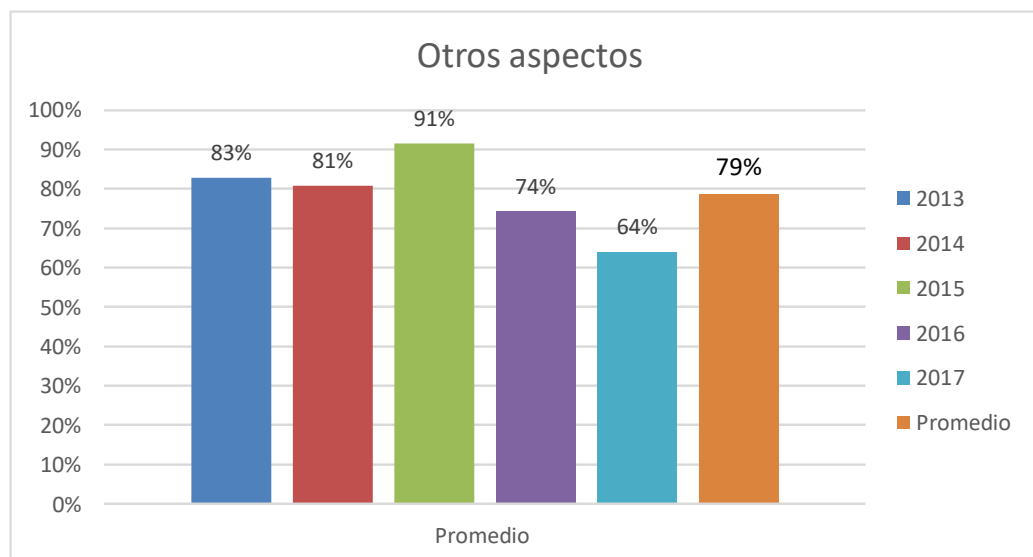
#### Verificación de otros aspectos a contemplar o constatar en un expediente de contratación posterior a la entrega de la Mercadería

| Descripción  | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>OTROS ASPECTOS DE VERIFICACION</b>  |            |            |            |            |            |
| ¿Se incluye dentro del expediente las copias de las facturas tramitadas?                   | 93%        | 86%        | 93%        | 93%        | 80%        |
| Existe en el expediente Vale de Entrada y actas de recepción provisional y/o definitiva?   | 74%        | 79%        | 86%        | 93%        | 80%        |
| El bien ingreso a la Unidad Ejecutora por medio de la Proveeduría?                         | 71%        | 79%        | 93%        | 93%        | 80%        |
| Se realizaron las actividades dentro del tiempo establecido en el cronograma de la compra? | 95%        | 86%        | 93%        | 93%        | 80%        |
| En caso de incumplimiento en la ejecución del cronograma se tomaron acciones?              | 81%        | 72%        | 93%        | 0%         | 0%         |
| <b>Promedio</b>  | <b>83%</b> | <b>81%</b> | <b>91%</b> | <b>74%</b> | <b>64%</b> |

Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

### Gráfico N°12

#### Otros aspectos de Verificación

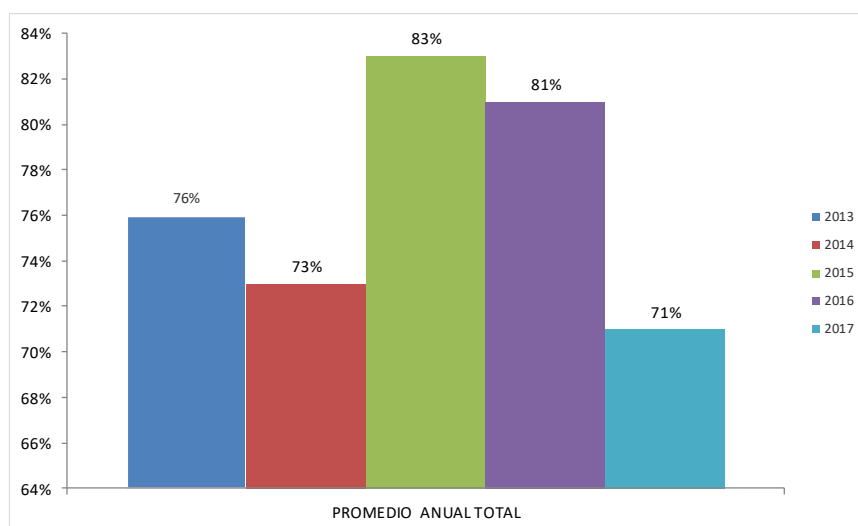


Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

De los aspectos relativos a otros aspectos de la verificación, los factores evaluados presentan un promedio de 79% de cumplimiento.

**Gráfico N°13**

**Resultado anual promedio del cumplimiento de los factores evaluados para los procedimientos de Contratación para el periodo 2013 al 2017**



Fuente: “Elaboración propia, 2018”.

A nivel anual se determinan porcentualmente los niveles de cumplimiento de todos los parámetros analizados, sean estos:

- ✓ Identificación del Expediente
- ✓ Requisitos previos de la contratación
- ✓ Solicitud de mercancías para consumo o petición de bienes muebles
- ✓ El Cartel
- ✓ La invitación

- ✓ Recepción de Ofertas
- ✓ Apertura de Ofertas
- ✓ Estudio de Ofertas
- ✓ Recomendación Técnica
- ✓ Adjudicación
- ✓ Orden de Compra o Contrato
- ✓ Otros aspectos de Verificación

Del analices realizado, se puede determinar que para el año 2013 existió un 76% de cumplimiento, por su lado para el año 2014 se reflejó un 73% de cumplimiento, en cuanto al año 2015 el estudio arrojó un 83% de cumplimiento, mientras que para el año 2016 dio como resultado un 81% de cumplimiento y finalmente en el año 2017 se observó un 71% de cumplimiento.

## **CAPITULO V**

### **Conclusiones**

Con relación al objetivo general planteado, al concluir el trabajo de investigación de los procedimientos de contratación llevados a cabo por el Área de Salud Belén-Flores durante los años 2013 al 2017, a la luz de la normativa vigente y de las disposiciones internas de la Caja Costarricense de Seguro Social, se puede concluir que efectivamente sí existen carencias en el cumplimiento del marco jurídico-operativo en el desarrollo de dichos procedimientos contractuales.

No obstante, del desarrollo y análisis, se puede determinar que se cumple parcialmente con los requisitos que deben cumplir los procedimientos, mismos valorados desde lo más simple como una correcta identificación del expediente de compra, el llenado de una fórmula de solicitud de mercaderías para consumo, hasta aspectos más complejos como la elaboración del cartel, criterios técnicos y adjudicaciones, esto especialmente para los años 2014 y 2017; al encontrarse inconsistencias como la mal identificación del expediente, falta de firmas, mala o incorrecta descripción del bien a adquirir, falta del registro de la información en el SIAC-SIGES, comprobantes de ofertas mal llenados, falta de la incorporación de actas de apertura, inexactitud de la indicación del contenido presupuestario, entre otros, aspectos que se considera impactan de forma negativa en el desarrollo de una óptima gestión de compras públicas realizadas por el Área de Salud en estudio.

En este orden y en apego a los objetivos planteados en este proyecto, podríamos concluir lo siguiente:

- Se denota una carencia en el establecimiento y estandarización de normas, procesos, tareas, funciones, manuales, reglamentos, lineamientos claros y unificados que contribuyan con el fortalecimiento de las políticas y procedimientos de control interno y adquisición de bienes y servicios, al haber ambigüedad e incompatibilidad en las directrices internas que se utilizan en la CCSS, al no estar homologas por tipo de unidad (Cínica-Dirección Regional-Hospital), y estar enfocadas principalmente en estándares para hospitales, lo que provoca carencias en el logro de las metas institucionales, cultura de control y una correcta utilización de los recursos públicos, esto al ser una institución de un alto nivel de complejidad.
- Igualmente se determina que, a pesar de indicarse en la mayoría de los casos que cuentan con capacitación, la misma es escasa en razón de la que debería plasmarse en los procesos, al existir carencias muy significativas con los cambios actuales de las normas; así como por la falta de conocimiento de las personas que realizan sustituciones por vacaciones, incapacidades, entre otras, situación que produce la incidencia en errores que no deberían de presentarse, por ende, brindar una mayor capacitación y actualización de los conocimientos en los funcionarios involucrados en el proceso, recaerá en un beneficio para la gestión, capacitación que debería ser abordada tanto por la Dirección Regional como por la Gerencia respectiva. Dentro de los actores que intervienen en los procesos de contratación, la experiencia, conocimiento y capacitación con la que cuentan, no se podría determinar como un factor de satisfacción total, esto debido a que, en esta materia, la actualización es un punto de relevancia para la correcta gestión, así como para la mejor



toma de decisión en situaciones que requieran la ponencia del conocimiento y experiencia.

- Que, bajo la estructura de la institución, en este caso el Modelo de Distribución de Competencias, el Área de Salud tiene una dependencia directa de la Dirección Regional Servicios de Salud Central Norte para la elaboración en ciertas ocasiones, de los carteles, criterios técnicos, consultas; se denota una falta de apoyo en la gestión de compras y capacitación, ya que, como ente de mayor jerarquía y conocimiento, no brinda la asesoría necesaria, así como no realiza una supervisión asertiva de la clínica, lo que impacta negativamente en el desarrollo de los procedimientos a nivel local.
- Un aspecto importante por indicar fue el observar debilidades no solo a nivel interno, sino a nivel general de la institución, al no encontrarse adecuadamente establecido un mecanismo de divulgación y comunicación de normas, reglamentos internos, políticas, directrices, manuales y procedimientos avalados y aprobados para realizar los procesos de contratación administrativa a nivel de Áreas de Salud, Clínicas, Hospitales, entre otros, lo que tiene un impacto negativo en la gestión de compras a nivel local. En este aspecto, igualmente se pudo determinar que, a pesar de existir el Manual de procedimientos para uso de las unidades facultadas y autorizadas para adquirir bienes y servicios en la CCSS, no se lleva el mismo en plenitud, debido a que la unidad no lo aplica en todos sus aspectos, al no ser conocido por todos los involucrados, lo que ha generado que se hayan venido arrastrando problemas y posibilitado la realización de procedimientos irregulares, ya que, en la mayoría de los casos, los funcionarios encargados y los responsables de los servicios, aprenden sobre la marcha, con las consecuencias que esto implica en una materia delicada y compleja como lo es la gestión de compras.

- Mediante el análisis FODA se determinó que el Área de Salud Belén-Flores es uno de los actores dentro de un gran sistema de compras institucional, que debe regirse por lineamientos y recursos que le son derivados de la administración central de la Caja Costarricense de Seguro Social, lo que representa un riesgo, al depender de un tercero para gestionar en tiempo y forma sus propias necesidades, por lo que se deben fortalecer las estrategias gerenciales y minimizar el impacto negativo que esto pueda provocar.
- Las debilidades, como las mencionadas en el FODA, representan una oportunidad de mejora, toda vez que pueden convertirse en fortalezas, sin embargo no pueden ser resueltas en forma inmediata, ya que dependen de las directrices y los recursos a nivel institucional, determinándose entre ellas la falta de comunicación oportuna y efectiva, ausencia de capacitación acorde y relacionada a la actividad de compras, limitante de espacio físico y recurso humano, que incluso implica que no se dé una adecuada división de funciones, debilitando de esa forma el control interno, lo cual influye en la transparencia y claridad en los procedimientos de contratación (en esa línea, estos confeccionan el cartel, realizan las invitaciones, reciben las ofertas y elaboran la recomendación técnica), y deriva en la plurifuncionalidad propia de la falta de recursos humanos disponibles; correspondiendo una posible subsanación de este aspecto, la asignación de plazas por parte del nivel central.
- La actualidad obliga a estar de la mano con la tecnología, característica de la que ha carecido la Caja a través del tiempo, lo que se ve reflejado obviamente en las Áreas de Salud, lo que les ha imposibilitado el contar con sistemas de información que permitan llevar registros históricos, automatización de funciones, proyecciones de inventarios y demandas de consumo, aspectos de gran valor en el dinamismo de los mecanismos de contratación.

- Dentro del control interno que debería privar, se observó la carencia de un análisis de aquellos riesgos que puedan convertirse en amenazas que afecten la gestión de la Administración activa, al no realizar una fiscalización suficiente y oportuna de los procesos de contratación que realizan en la unidad, identificando los riesgos, las medidas para menguarlos, así como el promover un ambiente de control adecuado, ya que el control que se da es a posteriori, lo que de ninguna forma aminora los errores que aparecen durante el procedimiento y que ya durante esa etapa son de imposible saneamiento.
- Se pudo determinar del análisis realizado bajo la plantilla de revisión elaborada para el estudio, que al momento de confeccionar los pliegos cartelarios, recomendaciones de ofertas, actas de adjudicación, ordenes de compras; se establecen reglas, condiciones o requisitos que no son del todo claros, lo que puede generar confusión en la interpretación por parte de los proveedores, así igualmente adquirir bienes y servicios no acordes a la necesidad real ni a las mejores condiciones de precio y calidad, lo que a la postre, problemas en la satisfacción de la necesidad que generó el proceso de compra.
- Asimismo, se determinó que la ausencia de un asesor legal tiene un gran impacto en la valoración normativa-jurídica, esto por carecer los involucrados dentro del proceso de una base más amplia en la materia a la hora de resolver e interpretar situaciones particulares que se presentan.
- A pesar de que la información se ingresa en el SIAC, que se realizan evaluaciones periódicas y se solicita la certificación de confiabilidad de datos por parte del nivel central de la institución, esto no permite garantizar que el sistema brinde información actualizada, confiable, completa y

relevante, al ser dicho sistema de información de un ente externo, como lo es la Contraloría General de la Republica, y no propio del Área de Salud.

- Dentro de la planificación observada, se detectó que se da en ocasiones la duplicidad de procedimientos, ya que durante la revisión se detectaron expedientes con diferente numeración, pero en los que se adquirirían los mismos bienes o servicios, lo que provoca un aumento considerable de los costos procedimentales, así como del propio objeto contractual, ya que la adquisición de artículos a escalas menores incidirá en forma directa en el precio, sin desmeritar el hecho de un posible fraccionamiento, esto en razón de la falta igualmente del compromiso de los diferentes servicios en la planificación de las compras y la participación responsable y eficiente.
- En relación con la estrategia actual debe citarse que anteriormente se estaba laborando bajo la modalidad de centros desconcentrados, según acuerdo de la Junta Directiva, sin embargo, debido a los cambios y adaptaciones realizadas por la institución debido a los cambios constantes, se derogo dicho acuerdo, pasando a estar regidas las clínicas por las Direcciones Regionales, esto mediante circular GMD-3.184-14 , GA-19.466-14 y GF-23.341-14, las Gerencias Médica, Administrativa y Financiera de la CCSS, artículo N° 34° de la sesión N° 8630, celebrada el 21 de marzo del año 2013, donde la Junta Directiva acuerda cesar la condición de desconcentrados de las Áreas de Salud y Hospitales a los que les había otorgado, informando que el cese operaba a partir del 1° de mayo de 2014.

- No se aprovechan los mecanismos de contratación actuales, como lo son las compras bajo la modalidad Según Demanda o Consignación, los cuales tienen muchas ventajas y beneficios si se aplican de la norma correcta, esto al faltar como se mencionó anteriormente, una asesoría y colaboración de parte de la Dirección Regional en la gestión que se realiza en la clínica.
- No se deja de acotar, que no existe de acuerdo a la revisión de los expedientes comprendido en el análisis, periodo 2013 al 2017, referencia alguna sobre el haber acudió o incluido en los mismos, algún articulado sobre beneficio o compromiso real en la aplicabilidad de la norma en materia de Gestión Ambiental o Compras Verdes, no por carecer la actualidad de norma en este campo, sino más bien por la falta de conocimiento, personal capacitado en esta rama y la inexistente estandarización de la Caja para las dependencias de compras de todos sus centros de salud, sobre promover en los concurso este tipo de cláusulas, impidiendo ser congruentes con lo que el país promueve.

## **CAPITULO VI**

### **Recomendaciones**

Con base en los resultados de la investigación y las conclusiones señaladas en el capítulo anterior, se establecen las recomendaciones que se indican a continuación con el fin de proporcionar una mejora significativa en los procedimientos de contratación administrativa que redunden en una administración más eficiente de los recursos públicos, dentro de las que se indican:

- Aplicar en lo pertinente los parámetros mínimos establecidos en la LCA, sobre el Plan de compras, previendo bajo una coordinación entre los servicios usuarios y de la Sub-Área Compras, los requerimientos necesarios para ejecutar sus tareas o funciones, y de ser necesario buscar el apoyo y guía en la Dirección Regional Central Norte, esta como ente superior en su jerarquía. Paralelamente implementado la participación de la Sub-Área de Almacenamiento y Distribución, que ayude a contar con certeza del comportamiento del inventario, su rotación y existencia, así como sus puntos de reorden, con lo cual el cumplimiento de los planes de abastecimiento y los tiempos concursales, sean acordes con la realidad de la unidad.
- Dado la falta de comunicación efectiva y asertiva detectada en el análisis en razón de la mala práctica a nivel institucional que se tiene, documentar, actualizar y divulgar las políticas, normas y procedimientos de control que

garanticen la prevención de todo aspecto que pueda desviar el cumplimiento de lo establecido en una forma tanto vertical como horizontal.

- Gestionar la capacitación del personal involucrado en la gestión de compras, solicitando colaboración a la Gerencia de Logística, Dirección Regional, e igualmente, remitiéndolos a pasantías a unidades de la misma CCSS con mayor complejidad, con lo cual se aprovecha el propio recurso con el que cuenta la institución, esto no solo al personal titular de los puestos, sino también a las personas que los sustituyen por vacaciones, incapacidades, permisos, entre otros; igualmente buscar una rotación de los puestos que así lo permitan, con lo que se logre un conocimiento más amplio y general del proceso, y evite por ende que la ausencia de uno u otro funcionario sea un impedimento para la gestión de compras, esto con el fin de homologar los conocimientos en todos los aspectos de la Contratación Administrativa, esto igualmente con el apoyo constante de la Dirección Regional.

- En razón de las debilidades encontradas en los carteles de compra y recomendaciones técnicas contenidos en los expedientes, necesario una mayor asesoría por parte de la Dirección Regional de Servicios de Salud Central Norte, sobre la parte técnica especializada, a fin de que se carteles claros que minimicen los errores cometidos en sede administrativa, que inciden en la eficacia, la satisfacción de las necesidades y en la ejecución contractual, esto dado la rotación tan alta de personal y los horarios en los que se encuentran contratados, en especial las especialidades médicas, así como el implementar el uso de la

normativa aplicable a Compras Verdes, esto debido al compromiso con el medio ambiente y los beneficios que pueden obtenerse.

- Analizar los controles existentes para un análisis de riesgos en términos de consecuencias y probabilidades en el contexto de esos mismos controles, a través de un plan de gestión que se ejecute en períodos determinados, con indicación de metas y objetivos, basado en funciones específicas y delimitación de responsabilidades, así como uso de los subprocesos, a efecto de verificar los resultados de la gestión y así establecer y realizar los ajustes que se consideren necesarios, comparando lo programado con lo ejecutado, y a partir de una interacción de cada uno, dinamizar y agilizar las actividades necesarias para una eficiente gestión, mismo que abarque y optimice el uso de los recursos humanos, financieros, de infraestructura y la cadena de abastecimiento.
- Implementar indicadores de gestión para la cadena de abastecimiento, con el fin de medir y adecuar las circunstancias y situaciones, para una adecuada disponibilidad de productos en el centro de salud, tanto para la planificación, como para la adquisición y almacenamiento de productos, para lo que se les proporciona una serie de indicadores que ayuden a dicha gestión (Ver Anexo N°1)
- Fortalecer y apoyar a los diferentes servicios encargados de promover las compras, mediante la asesoría, remisión de información, así como el uso de plantillas o controles, para estandarizar procesos y mejorar las revisiones. Acoger



en este aspecto, las plantillas de control que se confeccionaron para fines de esta investigación, las cuales son herramientas que ayudaran a una mejora en la gestión de compras de la Clínica (Ver Anexo N°2 y N°3).

- Utilizar en su totalidad el sistema institucional SIGES, con el cual se homogenice la gestión de la cadena de abastecimiento, esto realizando la coordinación de ser pertinente con la Dirección Regional para el suministro de insumos o equipos requeridos para el funcionamiento de dicho Sistema, ya que permitirá una mejor planificación, rotación del inventario y, seguimiento de los expedientes de compra.
- Dado que el espacio físico destinado al almacenamiento de la clínica no es adecuado para albergar la cantidad de medicinas y demás mercancías, se recomienda elegir un sistema de almacenamiento basado en el volumen, utilizando los diversos tipos de dispositivos que la logística recomienda para el almacenamiento vertical, con el fin de aprovechar mejor el espacio aéreo. Esto para albergar los productos que sean susceptibles de este tipo de bodegaje. En el caso de artículos que requieran condiciones de almacenamiento especial, debe establecerse el sistema de zonas, debidamente delimitadas y acondicionadas para la conservación de dichos productos.
- En virtud que se han tenido problemas con proveedores que no entregan productos de la mejor condición, se recomienda realizar un control de calidad de las mercancías, tanto al momento de ingreso al almacén, como durante su

periodo de inventario, para detectar irregularidades, el mismo debe referirse no solo a las cualidades de aquellas sino también a sus tiempos de entrega, elaborando un registro. En aquellos casos en que se detecten irregularidades e incumplimientos, deben establecerse los procedimientos administrativos correspondientes contra los proveedores respectivos, a efecto de sentar las responsabilidades del caso, conforme lo estipula Ley y el Reglamento de Contratación Administrativa.

Los cambios propuestos a la gestión que se realiza actualmente no determinarán el éxito de la tarea que se lleva a cabo, pero posibilita hacer más eficientes sus procesos, para satisfacer las necesidades de sus usuarios y garantizar un índice mayor de eficiencia y calidad en la adquisición de los bienes y servicios.

Finalmente, se reitera como propuesta, aporte y colaboración con la gestión actual realizada y analizada en el presente estudio, que se utilicen las plantillas, machotes e indicadores para el control de los procedimientos de contratación, planificación y almacenamiento y distribución (Ver Anexos N°1, N°2 y N° 3), con los cuales se puedan minimizar la consecuencia del error, y que permitirán medir la gestión, para que la administración cuente con un insumo práctico para la toma de decisiones, y se logre obtener un cumplimiento amplio del marco jurídico-operativo.

Dichas plantillas se vuelven un insumo esencial en la gestión de los procedimientos de contratación, ya que permiten una verificación antes, durante y posterior a la finalización del mismo, aunado a un proceso de control interno en cada una de las etapas que componen el procedimiento de la compra.

Lo anterior le garantizará a la administración activa, que se seguirá y verificará lo que a nivel de normativa corresponde cumplir a las unidades de la CCSS que adquieren bienes y servicios.

## Anexo N°1

### Indicadores para mejorar el Control de la Gestión

#### Sub-Área de Contratación Administrativa

|     |   |       |
|-----|---|-------|
| 1.- | <u>No. Procesos de Contratación ejecutados</u>      | X 100 |
|     | Total Procesos de Contratación iniciados            |       |
| 2.- | <u>No. Licitaciones Públicas Nacionales</u>         | X 100 |
|     | Total de Procesos de Contratación                   |       |
| 3.- | <u>No. Licitaciones Abreviadas</u>                  | X 100 |
|     | Total de Procesos de Contratación                   |       |
| 4.- | <u>No. Compras Directas de Escasa Cuantía</u>       | X 100 |
|     | Total de Procesos de Contratación                   |       |
| 5.- | <u>No. Contrataciones Directas por Exclusividad</u> | X 100 |
|     | Total de Procesos de Contratación                   |       |
| 6.- | <u>No. Procesos declarados desiertos</u>            | X 100 |
|     | Total de Procesos de Contratación                   |       |
| 7.- | <u>No. Procesos declarados infructuosos</u>         | X 100 |

|                                   |  |       |
|-----------------------------------|--|-------|
| Total de Procesos de Contratación |  |       |
| 8.-                               | <u>No. Recursos de Objeción o Aclaración al cartel</u> | X 100 |
| Total de Procesos de Contratación |  |       |
| 9.-                               | <u>No. Recursos de Apelación</u>                       | X 100 |
| Total de Procesos de Contratación |  |       |
| 10.-                              | <u>No. Recursos de Revocatoria acto Adjudicación</u>   | X 100 |
| Total de Procesos de Contratación |  |       |
| 11.-                              | <u>No. Contrataciones Plan 5101</u>                    | X 100 |
| Total de Procesos de Contratación |  |       |
| 12.-                              | <u>No. Contrataciones de Urgencia</u>                  | X 100 |
| Total de Procesos de Contratación |  |       |
| 13.-                              | <u>No. Contrataciones Imprevisibles</u>                | X 100 |
| Total de Procesos de Contratación |  |       |
| 14.-                              | <u>No. Procesos mal tipificados según monto</u>        | X 100 |
| Total de procesos                 |  |       |

### Sub-Área de Almacenamiento y Distribución

|  |       |
|--|-------|
| 15.- <u>No. Facturas devueltas por inconsistencias</u>         | X 100 |
| Total de facturas tramitadas en el periodo                     |       |
| 16.- <u>Compras por Caja Chica con existencia en bodega</u>    | X 100 |
| Total de Compras por Caja Chica                                |       |
| 17.- <u>No. Compras con entrega tardía</u>                     | X 100 |
| Total de compras ejecutadas                                    |       |
| 18.- <u>Envío de Órdenes de Compra o Contratos con retraso</u> | X 100 |
| Total de compras del periodo                                   |       |
| 19.- <u>Inventarios con diferencias</u>                        | X 100 |
| Total de inventarios realizados en el periodo                  |       |
| 20.- <u>Mercaderías devueltas por inconformidades</u>          | X 100 |
| Total de mercaderías revisadas en su entrega                   |       |
| 21.- <u>No. Formularios de pedidos devueltos por errores</u>   | X 100 |
| Total de pedidos recibidos para despacho                       |       |

22.- Líneas ingresadas en cero desde DALDI

X 100

Total de Líneas solicitadas

23.- Líneas vencidas

X 100

Total de líneas

**Sub-Área de Planificación**

|   |       |
|---|-------|
| 23.- <u>No. Procesos de contratación programados</u>        | x100  |
| Total de procesos ejecutados                                |       |
| 24.- <u>Procesos devueltos por falta de requisitos</u>      | x 100 |
| Total de procesos tramitados                                |       |
| 25.- <u>No. Compras enviadas a Contenido Presupuestario</u> | x 100 |
| Total de compras con contenido presupuestario               |       |
| 26.- <u>Procesos incorporados al SIAC por día</u>           | x 100 |
| Total de procesos a incorporar por día                      |       |



## Anexo N°2

### Plantillas de Revisión de Expedientes

#### Plantilla Verificación de Requisitos N°1

Con el fin de dar cumplimiento a lo normado en materia de Contratación Administrativa, así como con las directrices emanadas por la institución, se verifica para el expediente de compra N° \_\_\_\_ por concepto de\_\_\_\_, lo siguiente:

| Requisito  | Si | No | NA | Folio N° |
|--|----|----|----|----------|
| <b>1. Revisión Inicial</b>                                   |    |    |    |          |
| 1.1 Existe Plantilla de revisión inicial de Requisitos SAP.  |    |    |    |          |
| 1.2 Existe Plantilla de revisión inicial de Requisitos AGBS. |    |    |    |          |
| <b>2. Decisión de Inicio</b>                                 |    |    |    |          |
| 2.1 Existe aprobación Legal para el Procedimiento.           |    |    |    |          |
| 2.2 Existe Resolución Inicial Administrativa.                |    |    |    |          |
| <b>3. Procedimiento</b>                                      |    |    |    |          |
| 3.1 Existe Invitación a participar, apegada a Norma.         |    |    |    |          |
| 3.1.1 Invitación mínimo 3 oferentes (CD).                    |    |    |    |          |
| 3.1.2 Invitación mínimo 5 oferentes (LA).                    |    |    |    |          |
| 3.1.3 Invitación por Publicación (LA-LP).                    |    |    |    |          |
| 3.2 Se incorpora la información al SIAC.                     |    |    |    |          |

Revisado por:\_\_\_\_\_

Fecha:\_\_\_\_\_

Avalado por:\_\_\_\_\_

Fecha:\_\_\_\_\_

### Plantilla Verificación de Requisitos N°2

Con el fin de dar cumplimiento a lo normado en materia de Contratación Administrativa, así como con las directrices emanadas por la institución, se verifica para el expediente de compra N° \_\_\_\_\_ por concepto de \_\_\_\_\_, lo siguiente:

| Requisito                                   | Si | No | NA | Folio N° |
|---|----|----|----|----------|
| <b>4. Recursos</b>                          |    |    |    |          |
| 4.1 Se presentaron Objeciones/Aclaraciones. |    |    |    |          |
| 4.2 Se atienden en tiempo y Forma.          |    |    |    |          |
| 4.3 Modificaciones al Cartel.               |    |    |    |          |
| 4.4 Existe nuevo Pliego Cartelario.         |    |    |    |          |
| 4.5 Se prórroga la Apertura de Ofertas.     |    |    |    |          |
| 4.6 Se incorpora la información al SIAC.    |    |    |    |          |

Revisado por: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

Avalado por: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

### Plantilla Verificación de Requisitos N°3

Con el fin de dar cumplimiento a lo normado en materia de Contratación Administrativa, así como con las directrices emanadas por la institución, se verifica para el expediente de compra N° \_\_\_\_ por concepto de \_\_\_\_, lo siguiente:

| Requisito   | Si | No | NA | Folio N° |
|---|----|----|----|----------|
| <b>5. Análisis y Apertura</b>                             |    |    |    |          |
| 5.1 Se chequean recibos de Ofertas vs Ofertas existentes. |    |    |    |          |
| 5.2 Se confecciona Acta de Apertura.                      |    |    |    |          |
| 5.3 Existe Análisis Administrativo de Ofertas.            |    |    |    |          |
| 5.4 Se solicitan Subsanaciones.                           |    |    |    |          |
| 5.5 Existe Cuadro Comparativo de Precios.                 |    |    |    |          |
| 5.6 Se realiza oficio de remisión al Servicio Usuario.    |    |    |    |          |

Revisado por: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

Avalado por: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

### Plantilla Verificación de Requisitos N°4

Con el fin de dar cumplimiento a lo normado en materia de Contratación Administrativa, así como con las directrices emanadas por la institución, se verifica para el expediente de compra N° \_\_\_\_ por concepto de \_\_\_\_, lo siguiente:

| Requisito  | Si | No | NA | Folio N° |
|--|----|----|----|----------|
| <b>6. Criterio Técnico</b>                                 |    |    |    |          |
| 6.1 Se valoran las Características solicitadas.            |    |    |    |          |
| 6.2 De contar con Formularios, son completados.            |    |    |    |          |
| 6.3 Se valoran las Muestras solicitadas.                   |    |    |    |          |
| 6.4 Se desarrolla el Sistema de Ponderación de Ofertas.    |    |    |    |          |
| 6.5 Se desarrollan todos los aspectos de SPO.              |    |    |    |          |
| 6.6 El SPO está bien aplicado y completo.                  |    |    |    |          |
| 6.7 Existe la Declaración Jurada debidamente firmada.      |    |    |    |          |
| 6.8 Se cumple con el cronograma establecido.               |    |    |    |          |
| 6.9 Existe autorización de prórroga para emisión Criterio. |    |    |    |          |

Revisado por: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

Avalado por: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

### Plantilla Verificación de Requisitos N°5

Con el fin de dar cumplimiento a lo normado en materia de Contratación Administrativa, así como con las directrices emanadas por la institución, se verifica para el expediente de compra N° \_\_\_\_ por concepto de \_\_\_\_, lo siguiente:

| Requisito  | Si | No | NA | Folio N° |
|--|----|----|----|----------|
| <b>7. Contenido Presupuestario</b>                       |    |    |    |          |
| 7.1 Existe Certificación de Contenido Presupuestario.    |    |    |    |          |
| 7.2 Existe modificación al Contenido Presupuestario.     |    |    |    |          |
| 7.3 Existe Estudio de Razonabilidad de Precios.          |    |    |    |          |
| 7.4 Existe pronunciamiento Servicio sobre Razonabilidad. |    |    |    |          |
| 7.5 Procede intervención de Costos Industriales.         |    |    |    |          |

Revisado por: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

Avalado por: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

| Requisito   | Si | No | NA | Folio<br>N° |
|---|----|----|----|-------------|
| <b>8. Adjudicación</b>                              |    |    |    |             |
| 8.1 Obligaciones con la Seguridad Social.           |    |    |    |             |
| 8.2 Obligaciones con Fondo Asignaciones Familiares. |    |    |    |             |
| 8.3 Impuestos Personerías Jurídicas.                |    |    |    |             |
| 8.4 Código de Artículo Registrado.                  |    |    |    |             |
| 8.5 Apercibido/Inhabilitado.                        |    |    |    |             |
| 8.6 Copia Cédula Identidad/Personería Jurídica.     |    |    |    |             |
| 8.7 Revisión MODICO                                 |    |    |    |             |
| 8.7.1 Junta Directiva.                              |    |    |    |             |
| 8.7.2 Gerencia Médica.                              |    |    |    |             |
| 8.7.3 Dirección Médica del Hospital.                |    |    |    |             |
| 8.7.4 Dirección Administrativa Financiera.          |    |    |    |             |
| 8.8 Acta de Adjudicación.                           |    |    |    |             |
| 8.9 Cumple con Cronograma establecido.              |    |    |    |             |
| 8.10 Requiere revisión Asesoría Legal.              |    |    |    |             |
| 8.11 Se incorpora la información al SIAC.           |    |    |    |             |

Revisado por: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

Avalado por: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

### Plantilla Verificación de Requisitos N°6

Con el fin de dar cumplimiento a lo normado en materia de Contratación Administrativa, así como con las directrices emanadas por la institución, se verifica para el expediente de compra N°\_\_\_\_ por concepto de\_\_\_\_, lo siguiente:

| Requisito   | Si | No | NA | Folio N° |
|---|----|----|----|----------|
| <b>9. Comunicación de Adjudicación y Recursos</b>     |    |    |    |          |
| 9.1 Existe oficio de comunicación de la Adjudicación. |    |    |    |          |
| 9.2 Fue comunicado a todos los interesados.           |    |    |    |          |
| 9.3 Se incluyó la información al SIAC.                |    |    |    |          |
| 9.4 Fueron presentados Recursos.                      |    |    |    |          |
| 9.4.1 Recurso de Revocatoria (02 días hábiles).       |    |    |    |          |
| 9.4.2 Recurso de Revocatoria (05 días hábiles).       |    |    |    |          |
| 9.4.3 Recurso de Apelación (10 días hábiles).         |    |    |    |          |
| 9.4.4 Se incluyó la información al SIAC.              |    |    |    |          |
| 9.5 Existe Resolución Administrativa al Recurso.      |    |    |    |          |
| 9.5.1 Se mantiene la Adjudicación Inicial.            |    |    |    |          |
| 9.5.2 Se Readjudica el Procedimiento.                 |    |    |    |          |
| 9.5.3 Se Revoca el Acto.                              |    |    |    |          |
| 9.5.4 Se debe realizar nuevo Análisis.                |    |    |    |          |
| 9.6 Se incluyó la información al SIAC.                |    |    |    |          |
| 9.7 Cumple con Cronograma establecido.                |    |    |    |          |

Revisado por:\_\_\_\_\_

Fecha:\_\_\_\_\_

Avalado por:\_\_\_\_\_

Fecha:\_\_\_\_\_

### Plantilla Verificación de Requisitos N°7

Con el fin de dar cumplimiento a lo normado en materia de Contratación Administrativa, así como con las directrices emanadas por la institución, se verifica para el expediente de compra N° \_\_\_\_ por concepto de \_\_\_\_, lo siguiente:

| Requisito  | Si | No | NA | Folio N° |
|--|----|----|----|----------|
| <b>10. Formalización Contractual</b>                   |    |    |    |          |
| 10.1 Se realiza bajo Orden de Compra.                  |    |    |    |          |
| 10.2 Se realiza bajo Contrato.                         |    |    |    |          |
| 10.2.1 Existe revisión de Asesoría Legal al Doc.       |    |    |    |          |
| 10.3 Revisión MODICO                                   |    |    |    |          |
| 10.3.1 Corresponde la firma a Junta Directiva.         |    |    |    |          |
| 10.3.2 Corresponde la firma a Gerencia Médica.         |    |    |    |          |
| 10.3.3 Corresponde la firma a Dirección Médica         |    |    |    |          |
| 10.3.4 Corresponde la firma a Administración.          |    |    |    |          |
| 10.4 Cuenta con el Contenido Presupuestario.           |    |    |    |          |
| 10.5 Se cuenta con las Especies Fiscales.              |    |    |    |          |
| 10.6 Se aporta la Garantía de Cumplimiento.            |    |    |    |          |
| 10.7 Requiere Aprobación Interna.                      |    |    |    |          |
| 10.7.1 Se cuenta con el Sello de Aprobación.           |    |    |    |          |
| 10.8 Cuenta con la comunicación de Inicio Contractual. |    |    |    |          |
| 10.9 Se comunica a las partes involucradas.            |    |    |    |          |

Revisado por: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

Avalado por: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_



### Plantilla Verificación de Requisitos N°8

Con el fin de dar cumplimiento a lo normado en materia de Contratación Administrativa, así como con las directrices emanadas por la institución, se verifica para el expediente de compra N° \_\_\_\_ por concepto de \_\_\_\_, lo siguiente:

| Requisito   | Si | No | NA | Folio N° |
|---|----|----|----|----------|
| <b>11. Recepción del Bien o Servicio</b>          |    |    |    |          |
| 11.1 El bien es entregado en la S.A.A.D.          |    |    |    |          |
| 11.2 Existe Acta de Recepción Provisional.        |    |    |    |          |
| 11.3 Existe Acta de Recepción Definitiva.         |    |    |    |          |
| 11.4 Existe Comprobante Bienes Muebles (Activos). |    |    |    |          |
| 11.5 Se plaquea el Activo.                        |    |    |    |          |
| 11.6 El servicio solicitante retira el Bien.      |    |    |    |          |

Revisado por: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

Avalado por: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

| Requisito   | Si | No | NA |
|---|----|----|----|
| <b>12 Incumplimientos y Cláusula Penal</b>                |    |    |    |
| 12.1 Se presenta incumplimientos en la entrega.           |    |    |    |
| 12.2 Se remite para trámite de aplicación Cláusula Penal. |    |    |    |
| 12.3 Se aplica Cláusula Penal.                            |    |    |    |

Revisado por: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

Avalado por: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

### Anexo N°3

#### Plantillas de Revisión Final de Control Interno para Expedientes ya finiquitados

**Tipo de Procedimiento:** CD ( ) LN ( ) LA ( ) Otro ( )

**Nº de Procedimiento:** \_\_\_\_\_

**Objeto:** \_\_\_\_\_

| ACTOS                                 | SI | NO | NA | FOLIO | OBSER. |
|---------------------------------------|----|----|----|-------|--------|
| Portada                               |    |    |    |       |        |
| Fórmula 27 ( ) 28 ( ) 40 ( )          |    |    |    |       |        |
| PAO ( ) PAC ( )                       |    |    |    |       |        |
| Previsión Verificación                |    |    |    |       |        |
| Justificación                         |    |    |    |       |        |
| Costo-beneficio                       |    |    |    |       |        |
| Decisión inicial                      |    |    |    |       |        |
| Resolución Administrativa             |    |    |    |       |        |
| Autorización de Cont. Gral. República |    |    |    |       |        |
| Especificaciones técnicas             |    |    |    |       |        |
| Tiempo de entrega                     |    |    |    |       |        |
| Muestras                              |    |    |    |       |        |
| Tabla de ponderación de ofertas       |    |    |    |       |        |
| Condiciones Grales. Advas. CCSS.      |    |    |    |       |        |

|   |  |  |  |  |  |
|---|--|--|--|--|--|
| Referencia de precios   |  |  |  |  |  |
| Contenido Presup. o Res. Presup.<br>Plan 5101 ( ) Presup Propio ( ) |  |  |  |  |  |
| Incorporación de datos al SIAC.                                     |  |  |  |  |  |
| Invitación Directa ( ) Gaceta ( )<br>Periódico ( )                  |  |  |  |  |  |
| Plazo de recepción de ofertas                                       |  |  |  |  |  |
| Recurso de Objeción al cartel (1/3)                                 |  |  |  |  |  |
| Modificaciones al cartel  |  |  |  |  |  |
| Aclaraciones al cartel  |  |  |  |  |  |
| Prórroga para recepción de ofertas                                  |  |  |  |  |  |
| Nº de proveedores invitados   |  |  |  |  |  |
| Nº ofertas recibidas  |  |  |  |  |  |
| Nº recibos de muestras  |  |  |  |  |  |
| Fecha y hora de apertura de ofertas                                 |  |  |  |  |  |
| Acta de apertura de ofertas   |  |  |  |  |  |
| Recibo de garantía de participación                                 |  |  |  |  |  |
| Copia fiel y exacta documento<br>bancario Endoso C.C.S.S.           |  |  |  |  |  |
| Representación legal Personería                                     |  |  |  |  |  |
| Cédula: Física ( ) Jurídica ( )                                     |  |  |  |  |  |
| Certificación de cuotas OP al día                                   |  |  |  |  |  |
| Certificación de FODESAF  |  |  |  |  |  |

|   |           |           |           |              |              |
|---|-----------|-----------|-----------|--------------|--------------|
| Análisis administrativo en cada oferta          |           |           |           |              |              |
| Subsanación                                     |           |           |           |              |              |
| Se atiende subsanación                          |           |           |           |              |              |
| Cuadro resumen de precios de ofertas            |           |           |           |              |              |
| Análisis técnico de ofertas                     |           |           |           |              |              |
| <b>ACTOS</b>                                    | <b>SI</b> | <b>NO</b> | <b>NA</b> | <b>FOLIO</b> | <b>OBSER</b> |
| Estudio de razonabilidad de precio              |           |           |           |              |              |
| Declaración jurada Comisión Técnica             |           |           |           |              |              |
| Reserva Legal                                   |           |           |           |              |              |
| Chequeo Patrono al Día                          |           |           |           |              |              |
| Chequeo FODESAF                                 |           |           |           |              |              |
| Chequeo de proveedor sancionado                 |           |           |           |              |              |
| Comunicación a oferentes                        |           |           |           |              |              |
| Recursos de revocatoria al acto de adjudicación |           |           |           |              |              |
| Resolución Recurso de Revocatoria               |           |           |           |              |              |
| Orden Interna de compra o Contrato              |           |           |           |              |              |
| Refrendo de Contrato                            |           |           |           |              |              |
| Garantía de Cumplimiento                        |           |           |           |              |              |
| Especies fiscales                               |           |           |           |              |              |
| Comunicación de inicio de contrato              |           |           |           |              |              |
| Prórroga plazo entrega mercadería.              |           |           |           |              |              |

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
| Incumplimiento plazo entrega mercadería.                     |  |  |  |  |  |
| Multas por incumplimiento al plazo entrega de la mercadería. |  |  |  |  |  |
| Recepción de la mercadería (provisional y definitiva)        |  |  |  |  |  |
| Vale de entrada de mercaderías                               |  |  |  |  |  |
| Factura de cobro   |  |  |  |  |  |
| Cálculo de multa para rebajo de factura.                     |  |  |  |  |  |
| Devolución Garantías de Participación.                       |  |  |  |  |  |
| Fecha límite para retiro de muestras.                        |  |  |  |  |  |
| Resolución Administrativa infructuosidad.                    |  |  |  |  |  |
| Resolución Administrativa desierta.                          |  |  |  |  |  |
| Resolución Debido Proceso por Incumplimiento.                |  |  |  |  |  |
| Ejecución Garantía Cumplimiento                              |  |  |  |  |  |
| Apercibimiento   |  |  |  |  |  |
| Inhabilitación   |  |  |  |  |  |
| Sin borrones ni tachones                                     |  |  |  |  |  |
| Firmas y sellos  |  |  |  |  |  |
| Foliación completa   |  |  |  |  |  |

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
| Duración del proceso, según matriz de tiempos y movimientos para cada tipo de proceso de contratación. |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|

## **Anexo N°4**

### **Cuestionarios**

#### **Cuestionario para Funcionarios de la Clínica Jorge Volio**

El presente cuestionario se realiza con la única finalidad de recabar información para el desarrollo del Proyecto Final de Graduación de la Maestría en Administración Pública con especialidad en Contratos Públicos de la Universidad de Costa Rica.

Está dirigido a funcionarios participantes en el proceso de adquisición de bienes y servicios de la Clínica de Salud Jorge Volio – Área de Salud Belén Flores, para obtener información de primera mano sobre aspectos trascendentales para el desarrollo de los procesos de Adquisición de Bienes y Servicios.

A continuación, se detallan una serie de aspectos a conocer, en relación a los procesos de contratación administrativa, por lo que se solicita marcar con una equis (x) la opción que considere pertinente:

#### **1. De la Planeación**

1.1. ¿Conoce la Misión y Visión de la Institución?

( ) SÍ                                      ( ) NO

1.2. ¿Conoce los objetivos y metas planteados en su unidad?

( ) SÍ                                      ( ) NO

1.3. ¿Se cuenta con una oficina de planificación?

( ) SÍ ( ) NO

1.4. ¿Se da una planificación adecuada en su unidad?

( ) SÍ ( ) NO

1.5. ¿Se planifica en todos los servicios?

( ) SÍ ( ) NO

1.6. ¿La planificación se realiza de forma individual o conjuntamente?

( ) Individual ( ) Conjuntamente

1.7. ¿Se realiza en su unidad un Plan Anual Operativo?

( ) SÍ ( ) NO

1.8. ¿Se realiza en su unidad un Plan Anual de Compras?

( ) SÍ ( ) NO

1.9. ¿El Plan Anual de Compras está vinculado al Plan Nacional de Desarrollo?

( ) SÍ ( ) NO

1.10. ¿El Plan Anual de Compras está vinculado al Plan Anual Operativo?

( ) SÍ ( ) NO



1.11. ¿El Plan Anual de Compras es objeto de análisis, actualización y evaluación durante el año?

( ) SÍ ( ) NO

## **2. Del Marco Jurídico y Normativa**

2.1. ¿Conoce y aplica la Constitución Política?

( ) SÍ ( ) NO

2.2. ¿Conoce y aplica la Ley General de la Administración Pública?

( ) SÍ ( ) NO

2.3. ¿Conoce y aplica la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento?

( ) SÍ ( ) NO

2.4. ¿Conoce y aplica la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos?

( ) SÍ ( ) NO

2.5. ¿Conoce y aplica la Ley de Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos?

( ) SÍ ( ) NO

2.6. ¿Conoce y aplica la Ley General de Control Interno?

( ) SÍ ( ) NO

2.7. ¿Conoce y aplica la Ley N° 8279 Sistema Nacional para la Calidad?

( ) SÍ ( ) NO

2.8. ¿Conoce y aplica la Ley para la Gestión Integral de Residuos?

( ) SÍ ( ) NO

2.9. ¿Conoce y aplica la Ley General de Salud y su Reglamento?

( ) SÍ ( ) NO

2.10. ¿Conoce y aplica la Ley Constitutiva de la C.C.S.S.?

( ) SÍ ( ) NO

2.11. ¿Conoce y aplica el Modelo de Funcionamiento y Organización del Área de Gestión de Bienes y Servicios en los Establecimientos de Salud?

( ) SÍ ( ) NO

2.12. ¿Conoce y aplica el Manual de Procedimientos para uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para adquirir Bienes y Servicios en la C.C.S.S.?

( ) SÍ ( ) NO

2.13. ¿Conoce y aplica el Modelo de Facultades y Niveles de Adjudicación por Instancia Administrativa de la Caja Costarricense de Seguro Social?

( ) SÍ ( ) NO

2.14. ¿Conoce y aplica el Reglamento de la Dirección Jurídica y de las Actividades Jurídicas de la C.C.S.S.?

( ) SÍ ( ) NO

2.15. ¿Conoce y aplica el Reglamento de Refrendos?

( ) SÍ ( ) NO

2.16. ¿Conoce y aplica el Reglamento de Reajuste de Precios de Obra Pública?

( ) SÍ ( ) NO

2.17. ¿Conoce y aplica Catálogo General de Suministros y Servicios?

( ) SÍ ( ) NO

2.18. ¿Conoce y aplica los Límites Económicos para la determinación de Procedimientos de Contratación?

( ) SÍ ( ) NO

2.19. ¿Conoce y aplica Jurisprudencia de la Contraloría General de la República y otros atinentes a la actividad de Contratación Administrativa?

( ) SÍ ( ) NO

2.20. ¿Conoce y aplica la Normativa Interna de la C.C.S.S. relacionada a los procesos de Contratación Administrativa?

( ) SÍ ( ) NO

2.21. ¿Cuenta con la Normativa, Leyes y Circulares a mano?

( ) SÍ ( ) NO

### **3. De la Organización**

3.1. ¿Está formalmente estructurada el Área de Gestión de Bienes y Servicios?

( ) SÍ ( ) NO

3.2. ¿Están definidos claramente los involucrados en el proceso de contratación?

( ) SÍ ( ) NO

3.3. ¿Se cuenta con un Manual de Procedimientos, que indique todos los pasos a realizar para los procesos de Contratación?

( ) SÍ ( ) NO

3.4. ¿Cuentan con Libro de Actas de Apertura, debidamente autorizado?

( ) SÍ ( ) NO

3.5. ¿Existe un lugar destinado para realizar adecuadamente las aperturas?

( ) SÍ ( ) NO

3.6. ¿La custodia de las ofertas y muestras se encuentran en un lugar seguro?

( ) SÍ ( ) NO

3.7. ¿Cuenta con algún sistema informático para desarrollar los procesos de contratación?

( ) SÍ ( ) NO

3.8. ¿Se cuenta y accede al Registro de Proveedores Institucionales?

( ) SÍ ( ) NO

3.9. ¿Se cuenta con un archivo o registro de expedientes?

( ) SÍ ( ) NO

3.10. ¿Se lleva un control de los expedientes en trámite?

( ) SÍ ( ) NO

3.11. ¿Los expedientes de contratación son custodiados en la Sub-Área de Contratación Administrativa, ordenados y bajo llave?

( ) SÍ ( ) NO

3.12. ¿Existe una persona responsable de la custodia de los expedientes de contratación?

( ) SÍ ( ) NO

3.13. ¿Se cuenta con Asesor Legal?

( ) SÍ ( ) NO

3.14. ¿El recurso humano destinado para el desarrollo de los procesos de contratación administrativa es suficiente?

( ) SÍ ( ) NO

3.15. ¿Tiene acceso al Internet?

( ) SÍ ( ) NO

3.16. ¿Cuenta con correo?

( ) SÍ ( ) NO

3.17. ¿Se cuenta en la oficina de compras con el equipo de oficina necesario, entiéndase Fax, Teléfono, Computadora, Reloj Marcador, Fechador, Foliador?

( ) SÍ ( ) NO

#### **4. Del Control y Capacitación**

4.1. ¿Le realizan supervisiones a nivel de Dirección Regional, Oficinas Centrales y/u otro ente externo?

( ) SÍ ( ) NO

4.2. ¿Le realizan supervisiones por parte de sus superiores?

( ) SÍ ( ) NO

4.3. ¿Se realizan controles a los procesos de contratación, entiéndase como cumplimiento de plazos, requisitos, entre otros?

( ) SÍ ( ) NO

4.4. ¿Ha recibido inducción o capacitación específica en el tema de Contratación Administrativa?

( ) SÍ ( ) NO

4.5. ¿Considera que la capacitación recibida es suficiente?

( ) SÍ ( ) NO

4.6. ¿De ser necesario, se encuentra en condición de capacitar a otro compañero?

( ) SÍ

( ) NO

Gracias por su colaboración.



### **Cuestionario para Jefes de la Clínica Jorge Volio**

La presente entrevista se realiza con la única finalidad de recabar información para el desarrollo del Proyecto Final de Graduación de la Maestría en Administración Pública con especialidad en Contratos Públicos de la Universidad de Costa Rica.

Está dirigida a funcionarios participantes en el proceso de adquisición de bienes y servicios de la Clínica de Salud Jorge Volio – Área de Salud Belén Flores, para obtener información de primera mano sobre aspectos trascendentales para el desarrollo de los procesos de Adquisición de Bienes y Servicios.

A continuación, se detallan una serie de preguntas (cerradas), en relación a los procesos de contratación administrativa, por lo que se solicita marcar con una equis (x) la opción que considere pertinente:

1. ¿Usted realiza planificación anual de las necesidades que tendrá su servicio?

( ) SÍ                      ( ) NO

2. ¿A quién le remite esa información?

( ) SÍ                      ( ) NO

3. ¿Le da seguimiento a esa programación?

( ) SÍ                      ( ) NO

4. ¿Adquiere la totalidad de las necesidades planteadas?

( ) SÍ                      ( ) NO

5. ¿Conoce de antemano cuáles serán las cantidades presupuestarias que tiene a disposición para la adquisición de bienes y servicios?

( ) SÍ                      ( ) NO

6. ¿Cuenta con conocimientos en relación a los procesos de Contratación Administrativa?

( ) SÍ                      ( ) NO

7. ¿Cuándo desea adquirir un bien o servicio, usted cuenta con el criterio técnico respectivo?

( ) SÍ                      ( ) NO

8. ¿Conoce los requisitos que se deben presentar para la elaboración de un proceso de contratación?

( ) SÍ                      ( ) NO

9. ¿Se elabora el cartel de características técnicas en caso de querer adquirir un bien o servicio?

( ) SÍ                      ( ) NO

10. ¿Considera que se da una adecuada comunicación entre el servicio y la Sub-Área de Contratación?

( ) SÍ                      ( ) NO

11. ¿En relación a los tiempos de respuesta por parte de la de la Sub-Área de Contratación, los considera satisfactorios?

( ) SÍ                      ( ) NO

12. ¿Los bienes y servicios que solicito adquirir, cuando son recibidos cumplen con las necesidades y las características solicitadas?

( ) SÍ                      ( ) NO

13. ¿Considera la gestión de la Sub-Área de Contratación como aceptable y/o buena?

( ) SÍ                      ( ) NO

Gracias por su colaboración en el desarrollo de esta investigación.

**Anexo N°5**

**NOTA AGRADECIMIENTO DE LA**

**ADMINISTRACIÓN – ÁREA DE SALUD BELÉN FLORES – HEREDIA –**

**SUSCRITA POR EL LIC. RANDALL RODRÍGUEZ NÚÑEZ**

**ADMINISTRADOR A.I.**

---

Heredia, 25 de marzo 2019

Licenciados (as):  
**Maura Gómez Brenes**  
**Karoll Sancho Oconitrillo**  
**Leonardo Masís Segura**  
Presente

|  |
|--|
| Asunto: Trabajo realizado sobre los Procedimientos de Contratación Administrativa en la Clínica. |
|--|

Estimados (as) Licenciados (as):

Primeramente, un caluroso saludo, aprovecho la oportunidad para agradecer el esfuerzo realizado durante la Investigación que llevaron a cabo en nuestra unidad, por cuanto la misma nos ayudó a detectar las debilidades que se presentaban en los procedimientos de Contratación Administrativa tramitados por parte de nuestros colaboradores.

Igualmente agradecer las propuestas de mejora que se brindaron a esta Administración, así como las plantillas de control facilitadas para una mejor supervisión y gestión del proceso de abastecimiento de bienes y servicios en la Clínica.

En ese orden de ideas indicar además que, gracias a lo recomendado se ha logrado una mejora sustancial con respecto al cumplimiento de las normas y legislación relacionada a la Contratación Administrativa, por ende, se ha maximizado el aprovechamiento del recurso igual a la observancia de lo normado, lo que ha impactado de forma muy satisfactoria en los usuarios internos y externos, que es el fin perseguido en la gestión que se realiza por parte de esta administración.

Una vez más el agradecimiento por el esfuerzo realizado y apoyo a esta unidad.

Cordialmente.

**ADMINISTRACIÓN – ÁREA DE SALUD BELÉN FLORES – HEREDIA –**

RANDALL RODRIGUEZ  
NÚÑEZ (FIRMA)

Digitally signed by RANDALL  
RODRIGUEZ NUNEZ (FIRMA)  
Date: 2019.03.25 11:19:53 -06'00'

**LIC. RANDALL RODRÍGUEZ NÚÑEZ**  
**ADMINISTRADOR A.I.**

Cc. Archivo.

**BIBLIOGRAFIA CITADA Y CONSULTADA**

Ley 7762, "Ley General de Concesión de Obras Públicas con servicios Públicos" Asamblea Legislativa de la República (1998). Costa Rica.

Balcells I. Junyent (1994). Los métodos en las ciencias sociales. Capítulo 2. En el libro La investigación social. Introducción a los métodos y las técnicas. Editorial Escuela Superior de Relaciones Públicas. PPU.Barcelona.

Caja Costarricense de Seguro Social, Instructivo para el funcionamiento de unidades de Bienes y Servicios, 2005.

Caja Costarricense de Seguro Social, Modelo de Funcionamiento y Organización del Área de Gestión de Bienes y Servicios en los establecimientos de salud.

Caja Costarricense de Seguro Social, Reglamento general del Fondo de Cajas Chicas, Enero 2006.

Calvo Castillo, Alejandro, Ley de Contratación Administrativa y Normativa Conexa Concordada, Anotada y Comentada. Costa Rica, octubre 2017.

Casagne, Juan Carlos. "Los Principios generales del derecho en el Derecho Administrativo." Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1988, pp. 7-10, 103-108.

CCSS. (2009). Memoria Institucional.

CCSS. Gerencia Médica. Dirección de Proyección de Servicios de Salud. Inventario de Áreas de Salud, sectores, EBAIS, sedes y Puestos de visita periódica en el ámbito nacional con corte al 31 de diciembre de 2008.

CeaD'Ancona, M<sup>a</sup> Ángeles (1999) La metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social. Editorial Síntesis. Madrid.

Contraloría General de la Republica, Reglamento sobre el refrendo de las contrataciones de la Administración Pública, 2007.

Contraloría General de la República. "Programa Integral de Capacitación, Jurisprudencia Contraloría General de la República". Año 2000. pág. 3.

Costa Rica. Constitución, 1949. "Constitución de la República de Costa Rica" 8a. Edición, San José, Costa Rica. Editorial Porvenir, 2000.

González Pineda, Holmer y otros. Seminario final de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Administración Pública. Propuesta de modelo de gestión estratégica aplicable a la sub área de contratación administrativa del hospital.

Hernández Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). Metodología de la Investigación (Cuarta edición ed.). México, D.F., México: McGraw-Hill Interamericana.

Jinesta Lobo, E. (2010). Contratación Administrativa (Primera edición ed., Vol. IV). San José: Guayacán. José Galván Escobedo. "Tratado de Administración general." 3a Edición. San José, Costa Rica. Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1968. p. 414.

José Galván Escobedo. "Tratado de Administración general." 3a Edición. San José, Costa Rica. Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1968. p. 414.

Ley 2854 Ley de Financiación Hospitalaria, 2005

Ley 6914 Compra de Medicamentos, envases y Materias primas de la CCSS y su reglamento.

Ley N° 17, Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Ley N° 7017 Incentivos a la Producción Industrial (artículo 12).

Ley N° 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Ley N° 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Ley N° 8251 Adición de los artículos 27-84 de la Ley 7494.

Ley N° 8279 Sistema Nacional para la Calidad.

Ley N° 8292, Ley General de Control Interno.

Ley N° 8422, Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública.

Ley N° 8511 Reforma parcial a la Ley 7494.

Ley N° 8839, Gestión Integral de Residuos, Procuraduría General de la Republica Ministerio de Salud, Plan nacional para la gestión integral de residuos 2016-2021, 1era Edición, Marzo 2016 Costa Rica.

Normas de Control Interno para el Sector Público. Resolución No. R-CO-9-2009 del 26 de enero 2009. Gaceta No. 26 del 6 de febrero 2009.

Quiroz, Ma Esthela (2003). Hacia una didáctica de la investigación. Editorial Aula. México. p 63

Quiroz, Ma. Esthela (2003) Hacia una didáctica de la investigación. Ediciones Castillo. p 70

Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Resolución 0998-98, de las 11:30 horas del 16 de febrero de 1998.

Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Voto 3451-96.

1 Recuperado de: [www.lespiritudel48.org/resena-historica-de-la-caja-costarricense-de-seguro-social/](http://www.lespiritudel48.org/resena-historica-de-la-caja-costarricense-de-seguro-social/) El espíritu del 48.

1 Recuperado de: [www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf). Constitución política.

1 Recuperado de: [www.ccss.sa.cr/cultura#memorias](http://www.ccss.sa.cr/cultura#memorias). Memoria Institucional 2015. Página 11.

1 Recuperado de: [www.ccss.sa.cr/cultura#memorias](http://www.ccss.sa.cr/cultura#memorias). Memoria Institucional 2015. Página 11.

1 Recuperado de:  
<http://intranet/Organizacion/GM/proyeccion/SitePages/Inventario%20EBAIS.aspx>

1 Recuperado de: [www.ccss.sa.cr/INFO](http://www.ccss.sa.cr/INFO)

1 Caja Costarricense de Seguro Social Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS). Proyecto Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud. Curso de Gestión Local de



Salud para Técnicos del Primer Nivel de Atención. Primera Unidad Modular El Sistema Nacional de Salud en Costa Rica: Generalidades. Universidad de Costa Rica. Vicerrectoría de Acción Social Facultad de Medicina. 2004.

<sup>1</sup> Recuperado de: [www.ccss.sa.cr/cultura#memorias](http://www.ccss.sa.cr/cultura#memorias)

<sup>1</sup> CCSS. Análisis Situación en Salud – Área de Salud Belén-Flores 2004-2006

<sup>1</sup> Serrano Rodríguez, Carlos Eduardo. "La Contratación Administrativa." 1 Edición. San José, Costa Rica. Editorial Universidad de Costa Rica, 1990.

<sup>1</sup> González Peña, Federico. Universidad Internacional de las Américas. "Antología Derecho de Contratos I" Lic.

<sup>1</sup> Ramírez Gronda, Juan D. "Diccionario Jurídico." Décima Edición. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina. 1988

<sup>1</sup> Sala Constitucional. Costa Rica

---

ii Recuperado de: [www.elspiritudel48.org/resena-historica-de-la-caja-costarricense-de-seguro-social/](http://www.elspiritudel48.org/resena-historica-de-la-caja-costarricense-de-seguro-social/) El espíritu del 48.

ii Recuperado de: [www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf). Constitución política.

iii Recuperado de: [www.ccss.sa.cr/cultura#memorias](http://www.ccss.sa.cr/cultura#memorias). Memoria Institucional 2015. Página 11.

---

iv Recuperado de: [www.ccss.sa.cr/cultura#memorias](http://www.ccss.sa.cr/cultura#memorias). Memoria Institucional 2015. Página 11.

v Recuperado de:

<http://intranet/Organizacion/GM/proyeccion/SitePages/Inventario%20EBAIS.aspx>

vi Recuperado de: [www.ccss.sa.cr/INFO](http://www.ccss.sa.cr/INFO)

vii Caja Costarricense de Seguro Social Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS). Proyecto Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud. Curso de Gestión Local de Salud para Técnicos del Primer Nivel de Atención. Primera Unidad Modular El Sistema Nacional de Salud en Costa Rica: Generalidades. Universidad de Costa Rica. Vicerrectoría de Acción Social Facultad de Medicina. 2004.

viii Recuperado de: [www.ccss.sa.cr/cultura#memorias](http://www.ccss.sa.cr/cultura#memorias)

ix Caja Costarricense de Seguro Social Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS). Proyecto Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud. Curso de Gestión Local de Salud para Técnicos del Primer Nivel de Atención. Primera Unidad Modular El Sistema Nacional de Salud en Costa Rica: Generalidades. Universidad de Costa Rica. Vicerrectoría de Acción Social Facultad de Medicina. 2004.

x CCSS. Análisis Situación en Salud – Área de Salud Belén-Flores 2004-2006

xi CCSS. Análisis Situación en Salud – Área de Salud Belén-Flores 2004-2006

xii Serrano Rodríguez, Carlos Eduardo. "La Contratación Administrativa." 1 Edición. San José, Costa Rica. Editorial Universidad de Costa Rica, 1990.

---

xiii Costa Rica. Constitución, 1949. "Constitución de la República de Costa Rica" 8a. Edición, San José, Costa Rica. Editorial Porvenir, 2000.

xiv Serrano Rodríguez, Carlos Eduardo. "La Contratación Administrativa." 1 Edición. San José, Costa Rica. Editorial Universidad de Costa Rica, 1990.

xiv González Peña, Federico. Universidad Internacional de las Américas. "Antología Derecho de Contratos I" Lic.

xiv Serrano Rodríguez, Carlos Eduardo. "La Contratación Administrativa." 1 Edición. San José, Costa Rica. Editorial Universidad de Costa Rica, 1990.

xv Ramírez Gronda, Juan D. "Diccionario Jurídico." Décima Edición. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina. 1988

xvi Constitución de la República de Costa Rica. Constitución, 1949. (8ª. Edición) Editorial Porvenir. San José, Costa Rica. 2000.

xvii Serrano Rodríguez, C. *La Contratación Administrativa*. (1 Edición). Editorial Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 1990.

xviii Contraloría General de la República. "Programa Integral de Capacitación, Jurisprudencia Contraloría General de la República". Año 2000. pág. 3.

xix Sala Constitucional. Costa Rica

